

LE PLÉBISCITE DANS L'ANNEXION

Étude Historique et Critique de Droit des Gens

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mardi 5 Novembre 1901, à 2 heures 1/2

PAR

Eug. SOLIÈRE

AVOCAT

Président : M. PILLET, Professeur,

Assesseurs : } MM. CHAVEGRIN, Professeur,
JACQUELIN, Agrégé.

PARIS

L. BOYER, IMPRIMEUR-ÉDITEUR
15, Rue Racine, 15

1901

LE PLÉBISCITE DANS L'ANNEXION

Étude Historique et Critique de Droit des Gens

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mardi 5 Novembre 1901, à 2 heures 1/2

PAR



Eug. SOLIÈRE

AVOCAT

Président : M. PILLET, Professeur,

Assesseurs : { MM. CHAVEGRIN, Professeur,
JACQUELIN, Agrégé.

PARIS

L. BOYER, IMPRIMEUR-ÉDITEUR
15, Rue Racine, 15

1901

A MON PÈRE,

A MA MÈRE.

INTRODUCTION

La carte politique du monde se modifie sans cesse. Des états se forment, s'agrandissent, disparaissent; un mouvement continu d'agrégation et de désagrégation travaille les sociétés. Mais l'expansion territoriale des états ne se présente pas partout et toujours sous le même aspect. Ses effets varient suivant la constitution sociale des peuples et la politique de leurs gouvernements.

Sous la République, Rome, avec son territoire immédiat, était l'état, et le but de sa politique n'était pas d'agrandir l'état, mais d'étendre sa domination. Le petit nombre de ses habitants et la forme de son gouvernement lui interdisaient d'assimiler aux Romains les peuples conquis. Elle ne s'incorporait pas les vaincus, elle les mettait sous sa dépendance. Les peuples soumis restaient étrangers, leur terre restait étrangère; ils n'obtenaient les droits de citoyen romain, et l'assimilation de leur terre à la terre romaine que par faveur spéciale, et lorsqu'ils étaient devenus romains par la langue, les mœurs et l'esprit.

Quand la domination romaine eut fait place aux royaumes des barbares, que ceux-ci se morcelèrent à leur tour, une société se fonda sur des bases nouvelles. L'Europe occidentale se divisa en confédérations dont chacune était composée d'états qui n'étaient unis entre eux que par le lien qui les rattachait à un même suzerain. Un état pouvait passer d'une confédération dans l'autre par l'effet de la conquête, sans que rien fut changé dans son organisation. Le suzerain n'exerçait le plus souvent qu'une autorité presque nominale, le vassal qui relevait de lui était en fait indépendant. Souverains ou vassaux, tous les états étaient des fiefs, et tous les fiefs des propriétés. Ils se transmettaient par succession, contrat de mariage, rente, donation, échange, suivant des règles déterminées. D'après le droit féodal cependant le seigneur ne pouvait donner son vassal. Les rois étaient liés par les serments qu'ils prêtaient à leur avènement, et les possesseurs de grands fiefs ne pouvaient changer de suzerain sans l'assentiment de celui-ci et de leurs propres vassaux.

A la fin du XIII^e siècle, le régime féodal décline, la suzeraineté royale se transforme en souveraineté effective. La lutte est engagée entre le morcellement féodal et l'unité monarchique. Les états qui occupent la plus grande partie du sol de l'ancienne Gaule vont se concentrer peu à peu autour du roi et former une patrie commune. La nation se constitue à mesure que le

domaine s'étend ; le mouvement commencé sous Philippe-Auguste et Louis IX se développe rapidement sous Philippe-le-Bel. La guerre de cent ans éveille le sentiment national. Quand elle est terminée, le royaume est constitué, mais il continue à s'étendre dans les directions où ses frontières politiques ne coïncident pas encore avec celles que la nature et l'histoire paraissent lui assigner. Nous avons vu que sous le régime féodal le roi ne pouvait disposer de ses états sans le consentement de ses sujets. L'usage s'introduit bientôt de convoquer des assemblées représentatives des trois ordres de la nation. Le principe de l'inaliénabilité du royaume s'interprète en ce sens que le roi ne peut aliéner aucune partie du territoire sans le consentement des Etats Généraux. Dans la pratique cependant on admet dès le XVI^e siècle qu'il suffit pour donner force de loi à un traité quelconque, de le faire enregistrer par les Parlements. Ce contrôle n'offrait aucune garantie ; si les Parlements refusaient l'enregistrement d'un traité, une lettre de jussion venait immédiatement mettre fin à leur résistance. En 1712 la reine Anne demanda que les préliminaires du traité signé l'année suivante à Utrecht, fussent ratifiés par les Etats Généraux. Louis XIV ne voulut point y consentir. Dès cette époque du reste la formalité de l'enregistrement était tombée en désuétude. Les traités portant cession du Canada à l'Angleterre et de la Louisiane à l'Espagne n'ont pas été enregistrés (1763).

Ces deux aliénations étaient faites contrairement au vœu des habitants. La Nouvelle Orléans fut « livrée de force » (1769).

Sous la Révolution on reprend le système de l'ancien droit. On propose de subordonner la validité des cessions territoriales au vote de la majorité des habitants. L'annexion ne pourra avoir lieu que si la population y donne librement son consentement. Le système plébiscitaire a reçu pendant la période révolutionnaire et pendant le XIX^e siècle, de nombreuses applications. Nous étudierons en détail les plébiscites italiens. Il est à ce sujet une croyance générale qui veut que, comme Napoléon III avait fait du système plébiscitaire la base de sa politique, ce soit sur sa demande qu'on y ait recouru pour les annexions successives qui ont constitué le royaume d'Italie. C'est sur l'initiative de Cavour au contraire que parait avoir été admis le principe du vote des habitants. Cavour écrivait en effet le 6^e avril 1860 à E. d'Azeglio. « Je comprends quelles défiances ont dû soulever en Europe les procédés de la France relatifs à Nice et à la Savoie. Cependant, nous avons pu non sans peine, faire insérer les deux clauses de la sanction des Parlements et du vote des populations (1). » Il faut remarquer d'ailleurs qu'à cette époque l'empereur éprouvait une certaine répugnance pour l'emploi du suffrage universel en matière

(1) Bianchi. — La politique du comte de Cavour. p. 362.

d'annexion à cause de la mauvaise impression produite par les événements d'Italie sur les cours du Nord.

Il chercha donc à détourner Cavour d'employer le plébiscite dans les annexions de l'Italie centrale ; à l'inspiration de l'empereur, le *Constitutionnel* du 30 mars avait publié sur cette matière un article des plus significatifs : « Un tel principe (la souveraineté du peuple) pourrait devenir pour l'Europe, par une fausse extension, la cause de troubles et de dangers incessants. Le suffrage universel peut s'appliquer seulement à l'intérieur du pays, mais non servir à modifier l'exercice de la souveraineté dans les rapports avec l'étranger, ni pour un accroissement de territoire » (1).

Le système plébiscitaire a été également appliqué dans les Antilles Danoises, d'un commun accord entre les Etats-Unis et le Danemark, et c'est conformément à un vote populaire, que les Iles Ioniennes ont été réunies à la Grèce en 1865, lorsque l'Angleterre eut renoncé au protectorat des Iles.

L'île Saint-Barthélémy a voté, en 1877, sa réunion à la France. Mais les annexions effectuées par la Prusse en Allemagne, n'ont pas été ratifiées par les populations. D'après l'article 5 du traité de Pragues 1866, il avait été convenu entre l'Autriche et la Prusse,

(1) Chiala. — Lettere edite e inedite di C. Cavour, tome IV, p. LV.

que les populations des districts septentrionaux du Schleswig seraient rétrocédées au Danemark, si elles exprimaient par libre suffrage, le désir d'être rendues à leur pays d'origine. Cette clause n'a pas été exécutée, et a été abrogée par une convention conclue en 1878 entre l'Autriche et l'Allemagne. Enfin l'Allemagne a refusé en 1871, de consulter au sujet de leur annexion à l'empire, les populations des territoires pris à la France. Les premiers députés envoyés par l'Alsace-Lorraine au Reichstag, ont déposé dès leur arrivée la motion suivante : « Plaise au Reichstag décider que les populations d'Alsace-Lorraine incorporées sans leur consentement à l'empire allemand par le traité de Francfort, seront appelées à se prononcer d'une manière spéciale sur cette incorporation » (18 février 1874). La proposition n'a recueilli qu'un petit nombre de voix.

Nous allons étudier en détail l'histoire et la théorie du plébiscite d'annexion.

CHAPITRE PREMIER

Le Plébiscite dans l'ancien Droit

Le système d'après lequel l'annexion ne serait justifiée et même valable, que tout autant qu'elle serait ratifiée par un vote des populations du territoire cédé, n'est pas, comme on le croit généralement, d'origine moderne. Vainement, il est vrai, on lui chercherait des précédents dans les annales de Rome ou de la Grèce, mais il ne faut pas croire que l'histoire de notre pays, antérieurement à la Révolution, ne puisse nous fournir d'utiles renseignements sur ce sujet. Nous ne craignons pas d'affirmer qu'au ^{xiv}^e et au commencement du ^{xv}^e siècle, c'est une règle assez universellement admise, qu'aucune annexion ne peut être prononcée sans l'assentiment du peuple ou des notables. Cette conception exerçait sur les esprits un très grand empire ! on se sentait obligé à ces simulacres juridiques, qui sont, à tout prendre, une satisfaction accordée à la conscience publique, car ils impliquent l'existence du droit. Nous examinerons

plus tard si l'abandon de ce principe nous apparaît comme une rétrogradation du droit international européen, ou si cet abandon nous paraît légitime. Nous allons examiner les faits historiques qui nous permettent d'affirmer que la théorie des plébiscites au cas d'annexion, ne se montre pas à nous comme une nouveauté des temps modernes.

Avant de mentionner les divers cas de plébiscite même, nous ne saurions passer sous silence les nombreux cas d'appel à l'opinion publique, auquel les souverains en litige avaient recours, ne fut-ce que pour s'attribuer une apparence de justice. Au fort de sa lutte contre le pape, Frédéric II en appela successivement aux cardinaux, au peuple Romain, aux princes de la chrétienté.

Les luttes de Philippe-le-Bel et de Boniface VIII provoquèrent plus d'un appel à l'opinion publique. En voici un. Le jour de la fête de St-Jean, l'évêque d'Orléans prêche devant le roi, ses fils, les ordres religieux, le clergé de France, et un grand nombre de personnes. Il expose que le pape a attaqué le roi de France qui a toujours été fidèle à la foi, et qui a défendu l'église et le siège de l'évêque de Rome mieux que tous les autres rois chrétiens. Le pape, dit-il, a déclaré qu'il détruirait l'église, plutôt que de ne pas exécuter son projet de détruire le roi et le royaume de France. Alors un bourgeois de Paris se lève et demande aux assistants de dire, s'ils adhèrent ou

non, s'ils veulent ou non maintenir le roi et son royaume. La majeure partie crie oui, et des notaires constatent les réponses.

Plusieurs manifestes apparaissent dans les querelles de Philippe de Valois et de Edouard III. Charles-le-Bel étant mort en 1328 et sa femme Jeanne d'Evreux étant enceinte, la régence fut conférée à Philippe comte de Valois. Une fille naquit. Philippe et Edouard III d'Angleterre firent valoir leurs droits à la couronne de France. Philippe était le cousin de Charles-le-Bel dont Edouard, fils d'une fille de Philippe-le-Bel, était le neveu. « Et furent mandés les trois Etats Généraux, ensemble tous les notables, clers, docteurs et autres gens d'Etat, experts, cognoissans en telle matière et il fut déclaré que selon dieu, raison et justice, le droit de Philippe était le plus apparent. » Lorsqu'en 1336, la guerre fut déclarée, le Roi d'Angleterre fit un appel direct à son peuple. Une note fut adressée aux Primats, évêques et principaux nobles du comté qui devaient la faire connaître au clergé et au peuple, et engager ceux-ci à aider le roi : Le roi de France s'adressa également à l'opinion publique pour justifier la guerre. Froissart nous montre l'archevêque de Toulouse prêchant : « tellement et par si bonne manière, la querelle du roi de France » que tout le midi se tourne vers la France. « Au voir dire, conclut Froissart, il était de nécessité à l'un roi et à l'autre, puisque guerroyer voulaient, qu'ils fissent

mettre en termes, et remontrer à leur peuple, l'ordonnance de leur querelle, par quoi chacun entendit de plus grande volonté à conforter son seigneur et de ce étaient ils tous réveillés en l'un royaume et en l'autre. »

Un autre exemple fameux d'appel, est la « publica querela, » adressée en 1409 aux princes, nobles, villes et à tous les fidèles habitant la terre, dans laquelle Ladislas de Pologne et Witold de Lithuanie, dénoncèrent les excès des chevaliers de l'ordre teutonique.

Ces appels à l'opinion publique ne sont pas, à vrai dire, des plébiscites, mais il n'est pas moins curieux de voir les rois et les princes s'adresser à leurs sujets pour établir le bien fondé de leurs réclamations et puiser dans leur consentement une force d'action plus grande. Nous allons examiner maintenant une série de faits historiques où nous trouverons appliquée la théorie plébiscitaire, où nous verrons consulter directement les habitants des provinces où nous verrons fonctionner le vote populaire.

Le premier cas que nous citerons est celui relatif au rattachement du Lyonnais à la couronne de France. La fin du XII^e siècle voit l'indépendance du Lyonnais et la fin de la domination impériale. L'église de Lyon est enfin arrivée à son but, elle s'est dégagée des liens qui la rattachaient à l'empire ; le Lyonnais lui obéit. Mais à peine le pouvoir archiépiscopal est-il constitué, que déjà apparaissent les causes de sa

ruine. Des luttes intestines déchirent la ville de Lyon. Elles sont motivées par des interventions étrangères, celles des rois de France enfin qui aura pour résultat la réunion de Lyon à la couronne.

St-Louis, pris comme arbitre, entre l'église de Lyon et les Lyonnais « reçut la justice comme en dépôt, en commit la garde au bailli de Macon et établit des officiers dans Lyon pour la rendre. » Les citoyens de Lyon qui avaient eu les premiers l'idée de l'arbitrage, se proclamèrent sujets du roi de France et lui demandèrent de les prendre sous sa garde spéciale. Le roi de France s'empressa d'accepter cette offre. Nous passerons sur les événements qui suivirent pour arriver au traité définitif conclu à Pontoise en 1307 entre l'église de Lyon et Philippe-le-Bel. Ce traité établissait le droit supérieur du roi de France sur la ville de Lyon. L'acte était muet sur les droits des citoyens. Tout à coup, au dernier moment, le roi se prend à réfléchir que les matières touchées dans le traité regardent de très près le lyonnais ; on ne peut ainsi les résoudre sans leur avis. En conséquence, par un nouvel acte, toujours daté de Pontoise, (septembre 1307), Philippe ordonne de déposer en lieu sûr les textes officiels jusqu'à ce que les Lyonnais aient été consultés sur son contenu. On fera droit à leurs réclamations s'il y a lieu.

Comment s'expliquer que le roi ait attendu au dernier moment pour consulter les lyonnais. C'est au

chapitre qu'il conviendrait d'attribuer ce fait. Il sut persuader au roi qu'il valait mieux conclure le traité, puis le faire valider par les Lyonnais. Quoi qu'il en soit, le 7 novembre 1307 le roi renouvela et Thibauld confirma de nouveau la mise des actes de Pontoise entre les mains des frères prêcheurs de Paris. Ils ne devaient en sortir que du consentement commun de l'archidiacre et de Guillaume de Nogaret, délégué du roi de France en cette occasion. Le chapitre se mit de suite à l'œuvre, pour donner au traité l'approbation populaire. A cet effet, l'un de ses clercs, le notaire Chérubin de Prinn, partit en mission. Il alla faire approuver le traité à St-Andéol le 30 novembre 1307 ; le lendemain il passa à St-Genis en Terrenoire à St-Martin-la-Plaine et à Seilleu, etc.

Bref jusqu'à la fin de décembre 1307, il ne cessa d'aller lire de village en village le fameux traité. Voici comment les choses se passaient : Il faisait convoquer au son de la cloche et de la corne rustique, la majeure partie des habitants et notables. Il leur expliquait alors, qu'une composition avait été passée entre l'Eglise et le Roi, mais qu'on attendait l'approbation des Lyonnais pour la mettre à exécution. Venait ensuite la lecture du traité en langue vulgaire. Le notaire se retirait enfin après avoir vu acclamer le traité par les assistants. Aucun document ne relate de refus d'approbation.

Quelle était la valeur de ces démonstrations, jus-

qu'à quel point ceux qu'on interrogeait, répondaient-ils librement ? On ne saurait le dire, mais il est certain que le traité fut bien accueilli dans le Lyonnais. Ce qui est non moins certain et ce qui nous intéresse particulièrement, c'est que nous trouvons ici un vrai plébiscite, un vrai vote populaire.

Il en fut de même lorsque Marseille se donna à la maison de Toulouse en 1251, ainsi qu'en fait foi le passage suivant extrait d'une lettre adressée à Alphonse de Poitiers, fils du Roi de France, par Thibaut d'Etampes son chapelain : « Item super
« negotio Marsilie, de quo mihi mandavisti ut cum
« Rostano de Alto Podio et Guillelmo de Castro
« novo loquerer, dixit mihi magister P. de Viceno-
« brio quod locutus fuerat cum eisdem secreto ; et
« per juramentum dixerunt eidem magistro P. quod
« ipsi Marsilie interfuerunt, ubi, presente bone me-
« morie R. quondam comite, predecessore vestro, et
« maximo parte magnatum et plebium civitatis,
« surrexit unus de civitate et dixit in parlamento
« vocato : « nos dedimus comiti civitatem nostram
« Marsiliensem ad vitam suam et inde confecta sunt
« instrumenta ». Et post hoc surrexit unus alius,
« presentibus dicto comite, et suis et populo, et
« dixit : « comes fecit nobis maximum bonum et ho-
« norem, demus ei et heredibus suis civitatem nos-
« tram in perpetuum » et tunc cepit populus clamare
« Sye, Sye, Sye » quod est dictum secundum vulgale

« terre « fiat, volumus. placet nobis ». Et ita divulgatur et clamabatur verbum illud quod nullum aliud verbum ibi publice audiebatur (1). »

Philippe le Hardi en 1285, après avoir envahi le Roussillon, traversé les Pyrénées et assiégé Gerone, vit son armée décimée autant par les fièvres que par le fait de la guerre. Elle ne put se retirer que grâce à l'aide de Roger Bernard comte de Foix. Pour remercier celui-ci, Philippe lui céda par diverses chartes tous ses droits sur Pamiers. Dès que la seigneurie de Pamiers lui fut bien assurée, Roger Bernard se hâta de présenter ses lettres aux consuls. Le peuple convoqué sur la place publique, consentit par acclamation à composer avec lui. « Et ibidem dominus comes « predictus petiit et interrogavit a predictis hominibus de universitate predicta, si consentiebant paci « et concordie ipsius, quod et nunc essent in perpetuum inter ipsum et homines predictos et gratie « quam dominus rex predictus in dictis litteris suis « sibi facerat ? Rogando eos quod consentirent predictis et predicto placerent eisdem. Qui homines « respondentes communiter, vel major pars eorumdem. dixerunt pluries alta voce « sic, sic volumus, « volumus (2). »

Un cas encore plus typique est celui relatif à Ge-

(1) Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, tome XLVI p. 591.

(2) Baudoin. — Lettres inédites de Philippe-le-Bel, p. XXII, XXXIII, 128, 130.

nève. En 1420, Amédée VII, premier duc de Savoie, avait formé le dessein, après avoir acheté le comté de Genevois, de s'annexer également Genève. Mais il eut beau mêler aux menaces de la force les ruses de l'intrigue, le Conseil général de Genève, convoqué aussitôt par le prince-évêque Jean de Pierre Cize, repoussa énergiquement de telles prétentions. « Ecclésiastiques et laïques, marchands, manouvriers, propriétaires et roturiers, tous les habitants de Genève sans exception ni distinction, prirent place, égaux en droit, dans cette assemblée souveraine » et d'une voix unanime se refusèrent à l'abdication qu'on cherchait à leur imposer. Leur patriotisme se réclama de principes devenus aussi imprescriptibles qu'inébranlables. Il s'agissait des franchises que Genève du xiv^e siècle avait reçues d'un de ses princes-évêques Fabri, et qu'il ne dépendait pas des successeurs de Fabri de révoquer.

De même, lorsqu'en 1344, lors des conférences d'Avignon, l'idée de séparer la Guyenne de la France et de la céder au roi d'Angleterre, fut mise en avant, la question du consentement des populations se posa tout de suite et comme d'elle-même. « Dixerunt « tamen (les Cardinaux) ultra quod non videbatur eis « possible quod sic posset ducatus Aquitanice separari « a corona Francie et assignari regi Anglie quod « ipse illum libere tenere posset, quia et si rex « Francie consentire vellet, regnum tamen contra-

« diceret nec permetteret proprietatem coronæ sic
« dividi quæ semper fuit integra ab antiquo ; nec
« etiam permetterent illud fieri gentes seu commu-
« nitas dicte ducatus qui nollent precise subijce alteri
« eorum tantum. Nos respondimus quod, licet regnum
« permetteret talem divisionem, videlicet partis a
« toto, fieri inter regem et aliquem subditum suum,
« tamen pro bono pacis et sedationis tantæ guerræ,
« regnum bene posset et deberet consentire quod
« inter reges de jure totius regni Franciæ ad in-
« vicem concertantes. . . fieret talis sectio. . . . Et
« quantum ad illum quod tactum fuit de comitate
« ducatus quod nollent permittere quod rex Angliæ
« libere teneret ipsum ducatum sine superioritate
« coronæ Franciæ, respondimus quod bene credibile
« est quod eis dictum est. Verum tamèn si partes
« principales ad hoc essent concordēs, incolie ducatus
« sustjnere haberent concordiam hujusmodi, vellent
« nollent (1). »

Nous citerons encore un passage de Las Casas (1474-1566) évêque de Chiappa au Mexique, qui s'élevait contre les excès des Espagnols pendant la conquête de l'Amérique. Les motifs sur lesquels il

(1) Au milieu du xiv^e siècle les prélats, les seigneurs et les notables jouent seuls un rôle dans l'affaire de l'annexion du Dauphiné à la France. Voir Guiffrey, Histoire de la réunion du Dauphiné à la France, p. 159 n^o 3 ; p. 207 n^o 17 ; p. 317, 338, 329, 345, 347.

fondait ses réclamations en faveur de la liberté individuelle des Indiens, sont les mêmes qu'on invoque aujourd'hui contre les conquêtes et les annexions entreprises au nom de la civilisation. « Pour que la souveraineté devienne légitime, dit-il, il est nécessaire que les souverains et les peuples des Indes la reconnaissent et consentent à son établissement lorsque le Saint-Siège l'a accordée à nos rois. Pour prouver ce principe, je ferai remarquer que le pape, en déléguant à nos princes l'autorité sur les domaines et les seigneurs d'Amérique, n'a pas prétendu dépouiller ces nations de leurs droits naturels, ni leur ôter leurs maîtres légitimes, attendu qu'elles possèdent les unes et les autres, par le droit de nature et en vertu du droit des gens. Non, il ne les a pas privées de leur liberté, ni de rien de ce qui en fait partie, car la liberté est inaliénable et son prix est au-dessus de tous les biens du monde. Or, un des attributs essentiels de la liberté, c'est de pouvoir consentir ou s'opposer à l'établissement de la domination d'un prince étranger. Qu'on reconnaisse donc qu'il est indispensable de convoquer tous ces hommes dont on veut faire des sujets, afin d'obtenir leur consentement au nouveau régime qu'on veut fonder au milieu d'eux » (1).

(1) Las Casas. — Edition Lorente, tome 2, p. 226.

Nous venons d'énumérer une série de faits historiques, où nous avons vu la mise en pratique du plébiscite. Nous allons maintenant examiner le plébiscite par Etats Généraux. Ici, plus de vote populaire comme pour Lyon ; nous sommes en présence d'états régulièrement constitués et qui vont être consultés par la royauté ! Il semble à première vue, que ces déclarations d'Etats Généraux devraient être comparées à des ratifications de traités que le souverain, sous un régime constitutionnel, doit de nos jours demander aux représentants de la nation, plutôt qu'à des plébiscites. Il ne faut pas cependant oublier que les députés aux Etats Généraux étaient, quant à leurs pouvoirs, soumis au régime qu'on appelle le mandat impératif. Ils étaient obligés de présenter les doléances et réclamations dont les avaient chargés leurs commettants, et ils ne pouvaient accorder à la royauté que les demandes rentrant dans les pouvoirs que ceux-ci leur avaient conférés. Les lettres de convocation du roi spécifiaient les affaires en vue desquelles ils étaient convoqués, et recommandaient aux trois ordres de donner à leurs commettants des pouvoirs suffisants pour l'expédition des affaires spécifiées. Par conséquent, lorsque les Etats Généraux ratifiaient ou rejetaient tel ou tel traité, c'était suivant la volonté de leurs électeurs, c'était un plébiscite à deux degrés. Les cas de plébiscite par Etats Généraux sont très nombreux dans l'histoire du moyen-âge.

En 1359, le roi Jean, captif de l'Angleterre, désireux de mettre un terme aux maux de la France, et de recouvrer sa liberté, signe à Londres un traité désastreux pour la France. Par ce traité, il abandonne à Edouard, la Normandie, la Saintonge, l'Agenais, le Bigorre, le Périgord, le Limousin, le Quercy, le Poitou, l'Anjou, le Maine, la Touraine, le Ponthieu, Boulogne et la suzeraineté de la Bretagne. C'est la cession de la moitié occidentale du royaume. Malgré les mauvaises conditions dans lesquelles se trouvait le roi Jean pour signer le traité de Londres, celui-ci n'en contient pas moins une clause d'après laquelle il devra être soumis à la ratification des Etats. L'article 20 du traité de Londres est ainsi conçu :

« Item, ladicte liberte et toutes les donacions es devant dictz articles contenus, en toutes aultres choses qui se feront au roi d'Angleterre parmi le pais faisant, ladicte partie de la France, dedens certain terme qui sera accordé, donnera, garantira et affermera, donner, garantir affermer fera, par maniere et forme que esdictz article, est compris, et aussi en la milleure, plus solennel et seure maniere et forme, et par toutes les voies que l'on saura devisier, et que le roi d'Angleterre et son conseil voudront et sauront assigner, ordener et declarer, tant par voies et seureté de sainte eglise et de la cour de Rome, comme par les pers, princes, ducs, prelatz, comtes, barons, nobles et toute la commune du royaume de France, et par

touttes autres manières et formes que l'on pourra raisonnablement devisier ; et samblablement selon la nature du fait, seront faictes les seuretés par le roi d'Angleterre » (1).

Dès que le texte du traité eût été apporté à Paris, le régent convoqua aussitôt les gens d'église, les nobles, les députés des bonnes villes. Le 25 mai 1359, en présence du roi, autour duquel se trouvaient les trois états, et d'une foule nombreuse, Guillaume de Dorman, avocat du roi au Parlement, lut le traité de paix qui divisait le royaume en deux parties, pour en livrer une aux Anglais. Cette lecture indigna le peuple. Les Etats ne pouvaient accepter des clauses si onéreuses, arrachées à la faiblesse de leur souverain. Ils répondirent, dit Froissart, « d'une voix qu'ils auraient plus cher à endurer et porter encore le meschef et misère où ils étaient, que le noble royaume fut ainsi amoindri ni defraudé, et que le roy Jean demeurat encore en Angleterre, et que quand il plairait à Dieu, il y pourverrait remède et mestrait attrempance. » Les Etats repoussèrent donc le traité comme n'étant « passable ni faisable » et dans leur patriotique enthousiasme « ordonnèrent à faire bonne guerre aux Anglais. » En un mot, ils refusèrent de sanctionner la volonté de leur souverain légitime, qui les

(1) Cosneau. — Les grands traités de la guerre de cent ans, page 18.

livrait sans leur consentement, à un maître étranger. Le rejet du traité contribua très certainement à rendre moins dur le traité de Bretigny, qui fut substitué, en 1360, à celui de Londres.

En 1420, après 30 ans d'anarchie, sans gouvernement et sans roi, la France était descendue de degré en degré jusqu'aux dernières hontes. Tous les maux qui peuvent frapper une nation se succédaient. Après les émeutes sanglantes de Paris, l'humiliation d'Azincourt ; après la défaite, la trahison des princes, et ceux qui devaient être les soutiens de la monarchie, précipitant sa chute. C'est sous le coup de ces désastres que fut signé le traité de Troyes qui promettait à Henri V la succession du trône, l'investissait de la régence, déclarait le dauphin déchu de tous ses droits, et réunissait à jamais la couronne de France à celle d'Angleterre. Tout absolues que fussent ces déplorable stipulations, le traité devait être soumis à la ratification des Etats des deux royaumes. L'article 24 du traité de Troyes est en effet ainsi conçu : « Item, et afin que concorde, paix et tranquillité entre les royaumes de France et d'Angleterre soient, pour les temps avenir, perpétuellement observées, et que l'on obvie aux obstacles et commencemens par lesqueltz entre lesdis royaumes, débas, dissencions, ou discors, pourroient sourdre en temps avenir, que dieu ne veuille, il est accordé que nostredit filz labourera, par effect de son pouvoir, que, de l'aviz et consentement

des trois étaz des diz royaumes, ostenz les obstacles en ceste partie, soit ordonné et pourvu que, du temps que nostredit filz sera venu à la couronne de France ou aucun de ses hoirs, les deux couronnes de France et d'Angleterre à toujours, mais perpétuellement, demourront ensemble, et seront à une mesme personne c'est assavoir en la personne de nostredit filz le roy Henry (1). » Les Etats à Paris acceptèrent ce désastreux traité en même temps du reste que d'autres assemblées, animées de l'esprit patriotique et national, préparaient la résistance. On s'explique cette décision des Etats de Paris en examinant les faits. Les Etats de 1420 furent seulement composés de députés venus de pays qui n'osèrent encourir le mécontentement d'un ennemi victorieux, ou de villes qui s'ouvraient spontanément devant l'étranger. Ils n'étaient donc que l'expression de la faiblesse et de la déroute au milieu desquelles ils avaient été élus.

En 1492 une descente du roi d'Angleterre à Calais, bientôt suivie du siège de Boulogne, avait ému le royaume. Charles VIII qui négociait depuis quelque mois avec Henri VII s'empressa d'envoyer à Etaples des ambassadeurs qui apaisèrent les différends en signant un traité qui porte la date du 8 novembre 1492. Il y était stipulé que les conditions de la paix seraient soumises dans le délai d'un an au Parlement

(1) Cosneau. — Ibid. page III.

d'Angleterre et aux Etats Généraux de France. « Et
« perœque... rex Franciœ... amicitiam et capitula...,
« et per tres status regni sui Franciœ, videlicet : Per
« Prelatos et Clerum, nobiles et civitates ejusdem
« Regni, rite et débite convocatos, infra dictos duo-
« decim menses ratificari et conformari faciet .. »
Les signatures échangées, les deux rois se trouvèrent
fort embarrassés d'avoir à convoquer les Etats. Aussi
cherchèrent-ils à se délier de leurs promesses. Ils ne
purèrent que retarder la demande de ratification. Il parut
peu de temps après la signature du traité, en France
comme en Angleterre, une ordonnance par laquelle
le roi alléguant les dépenses qu'occasionnaient les
assemblées d'Etat et son vif désir de n'en pas charger
le peuple, renvoyait la ratification à la prochaine con-
vocation qui aurait lieu dans le délai de trois ans. En
1495 Charles VIII se décida à consulter les Etats ;
mais au lieu d'appeler autour de lui les députés, ainsi
qu'il s'y était formellement engagé, il expédia aux
Etats Provinciaux et aux villes, une copie du traité
en demandant leur consentement. Nous connaissons
les ratifications de beaucoup d'Etats : de Ponthieu,
de Languedoc, de Normandie, de Périgord, etc. En
Angleterre le Parlement prorogé depuis 1491 se
réunit à Westminster en octobre 1495. Une des pre-
mières questions qui lui furent soumises, fut l'exa-
men du traité d'Etaples. En la présentant aux dépu-
tés, le Chancelier ne manqua pas d'excuser le roi d'un

si long retard, après quoi le Parlement ratifia le traité.

— Vaincu et prisonnier de Charles-Quint en 1525, François 1^{er} entama des négociations pour sa liberté et pour la paix. Des plénipotentiaires furent envoyés à Madrid. Charles-Quint réclamait comme conditions dont il était décidé à ne pas se départir, la cession de la Bourgogne avec toutes ses appartenances, celle de tous les droits de la France sur l'Italie, celle du ressort de Flandre et des droits litigieux sur la frontière du Nord, l'abandon par François 1^{er} de tous ses alliés et la restitution du connétable de Bourbon. Les Français acceptaient ces dernières conditions sauf quelques réserves, mais rejetaient la première de la manière la plus formelle. Ils se refusaient à céder la Bourgogne. Ils considéraient un tel abandon comme un démembrement du royaume, qu'ils déclaraient ne pouvoir se faire que du consentement des pairs et de la nation. Les négociations furent rompues. En 1526 par suite des difficultés intérieures qu'éprouvait la régence, François 1^{er} se décida à signer le traité de Madrid qui stipulait la cession de la Bourgogne. En signant ce traité, François 1^{er} était bien résolu à ne pas exécuter la clause relative à la Bourgogne. Il croyait et il avait toujours déclaré qu'il ne pouvait disposer de cette province sans elle et sans la France. Pendant sa captivité, il avait à plusieurs reprises protesté contre tous les conditions déshonorantes qui pour-

raient lui être extorquées par la force, et la veille même du traité, François 1^{er} fit rédiger dans sa prison une dernière protestation plus explicite encore.

Rentré en France, François 1^{er} n'exécutait pas le traité. Pressé par les instances de plus en plus vives de Charles-Quint, il offrit deux millions d'écus d'or à titre de rachat. Charles-Quint refusa. Le roi de France déclara alors qu'il était forcé de consulter le pays. Le traité avait besoin suivant lui d'être accepté par les représentants de la France. Aussi se plaignit-il que Charles-Quint eut fait imprimer et publier le traité en Flandre, avant l'échange des ratifications. Au mois de mai, François 1^{er} réunit à Cognac une assemblée de princes de seigneurs et d'évêques, et voulut prendre leur avis. Les députés de Bourgogne comparurent et n'hésitèrent pas à condamner cette cession comme « contraire aux lois du royaume, aux droits du roi, qui ne pouvait aliéner de sa propre autorité aucune portion de ses états, et au serment de son sacre supérieur au serment de Madrid. » L'assemblée proclama donc la nullité de la clause relative à la Bourgogne parce que le roi n'avait pu aliéner valablement de sa propre autorité une province de son royaume. On a accusé à ce sujet la mauvaise foi de François 1^{er}. Il y a beaucoup à rabattre de ces accusations. Charles-Quint savait que l'article relatif à la Bourgogne ne serait pas validé. Quand il refusa l'indemnité qui lui était offerte, ce ne fut pas seulement la France qui

déclara François I^{er} délié de ses engagements ; le roi d'Angleterre et le pape furent du même avis. Rentré à Paris le roi convoqua le Parlement qui se rassembla solennellement le 12 décembre 1527 avec l'adjonction des princes du sang, d'un grand nombre de cardinaux, d'évêques, de gentilshommes, de députés des parlements de Toulouse, Bordeaux, Rouen, Lyon, Grenoble, Aix et du corps municipal de Paris. Cette assemblée décréta que le roi n'était ni obligé de retourner en Espagne, ni d'exécuter en cette matière le traité de Madrid.

Lorsqu'en 1552 le roi de France Henri III s'annexa les évêchés de Metz, Toul et Verdun, l'évêque Robert de Lenancourt dit aux habitants de Verdun : « que le roi de France était venu comme libérateur, qu'il voulait traiter les Bourgeois comme de bons Français, et que bien éloigné d'user des mesures de rigueur, il en appelait au vote libre du peuple. » Ce fut par le suffrage universel que les nouveaux citoyens Français furent déliés de l'ancien joug.

Les exemples que nous venons de citer montrent que les aliénations ou les annexions ne pouvaient s'accomplir sans le concours de la nation ou des Etats Généraux. Cette règle ne resta en vigueur que jusqu'au commencement du XVII^e siècle. A partir de 1604 les Etats cessèrent de s'assembler et le roi parut dès cette époque investi du droit de négocier et de conclure seul les traités de démembrement aussi bien

que les traités d'annexion. Il arriva pourtant en diverses occasions que les puissances étrangères demandèrent comme garantie, l'enregistrement des traités par le Parlement de Paris ; ce fut toujours une formalité presque dérisoire. Un Parlement s'avisait il de refuser l'enregistrement de la lettre patente qui ordonnait la reconnaissance et l'exécution du traité conclu par le roi, de suite une lettre de jussion le rappelait à l'obéissance. Aussi cette formalité ne tarda-t-elle pas à tomber en désuétude. Louie XIV trouva du reste un nouveau moyen pour justifier les annexions. Nous voulons parler des Chambres de réunion créées en 1677 aux parlements de Metz et Besançon. Le Conseil d'Alsace reçut la même mission. C'est Louvois qui en eut l'idée : « J'ai fort entretenu l'intendant de ce qu'il y aurait à faire pour étendre la domination de sa Majesté autant qu'elle doit l'être suivant le véritable sens du traité de Munster » écrit-il au roi : Les légistes se mirent à l'œuvre, ils dépouillèrent les dossiers, les parlements décrétèrent et les intéressés eurent à choisir entre la soumission et la confiscation. Louis XIV et Louis XV conclurent sans le concours des Etats-Généraux ni du Parlement le premier, les traités de Ryswik et d'Utrecht, le second en 1762 et 1763 les traités qui cédèrent à l'Angleterre, la Louisiane, le Sénégal et le Canada. Cette situation dura jusqu'à la révolution qui établit sur ce point des principes nouveaux.

CHAPITRE II

Les Plébiscites de la Révolution

La Révolution ouvre à la nation un horizon plus large, et constitue sur les débris de l'ancienne société, avec des idées, des mœurs et des hommes nouveaux, une société nouvelle. La constitution politique du pays, fut la première chose que la Révolution modifia. La nation prend en main la gestion de ses affaires, se gouverne directement par ses représentants, et ne laisse au souverain que le rôle d'exécuter ses volontés.

Saisie d'une question de paix ou de guerre, la Constituante crut nécessaire, avant tout, de rechercher sur quel principe devait, dans la constitution nouvelle, reposer le droit de paix ou de guerre, et ce droit défini, d'en déterminer l'exercice. Une pensée très chimérique mais très généreuse et très élevée, domine le débat. La France veut la paix, elle la veut digne et stable, elle entend la fonder pour toujours sur le droit. Il y faut un principe, simple, évident,

universel, qui s'impose à l'Europe aussi bien qu'à la France, qui mette partout l'intérêt d'accord avec la justice. La raison le commande, l'expérience le conseille : elle montre que la France se suffit, que son agrandissement nuirait à sa puissance absolue, et que les agrandissements des autres états nuiraient à sa puissance relative. La nécessité de conserver la paix pour fonder la liberté et réformer les lois, concourt ici avec le noble dessein d'associer le monde civilisé à l'œuvre de régénération qui s'accomplit en France. « Il faut, dit Pétion, que la France renonce à tous projets ambitieux, à toutes conquêtes, qu'elle regarde ses limites comme posées par les destinées éternelles. »

L'Assemblée se réserva le droit de discuter la guerre, et attribua au roi celui de la proposer. Les décrets qui contiennent ces décisions se terminent par cette déclaration la plus belle peut-être, mais la plus illusoire qu'ait jamais délibérée une assemblée politique : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre, dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais sa force contre la liberté d'aucun peuple » (1).

L'Assemblée oubliait que la France avait des traditions, loi historique de ses intérêts, et des prétentions, conditions naturelles de sa formation territo-

(1) Articles constitutionnels, décrétés le 22 mai 1790.

riale. Elle condamne la guerre et repousse la conquête ; elle prétend édifier sur des principes inébranlables, la constitution des états, et les relations des sociétés humaines. Elle proclame que les nations sont souveraines et leurs droits imprescriptibles. Le corollaire de ces principes nouveaux est le droit des nations à disposer de leur sort. Il s'impose à tous les philosophes, et la Révolution en fait une de ses plus belles propositions : consulter les peuples et ne réunir à l'Etat que ceux qui se donnent volontairement.

Le principe est sûr, mais l'application en est malaisée. Il se peut qu'on rencontre des populations récalcitrantes. Il se peut aussi, et c'est le cas le plus probable, que les princes étrangers avec lesquels on transige et partage, refusent, en ce qui les concerne, d'accepter un principe qu'ils jugent subversif de leur autorité. Le cas a été prévu, et tout universel et absolu que soit le principe de la souveraineté des nations, il y en a un autre plus universel et plus absolu encore, si l'on peut parler ainsi, qui prévaut souverainement.

Écoutons Raynal : « Ce sera toujours, s'écrie-t-il, au tribunal de la morale, un crime d'avoir vendu ou donné des citoyens à une puissance étrangère. De quel droit en effet un prince dispose-t-il d'un peuple qui ne consent pas à changer de maître ? Les nations doivent-elles être tout ou rien ? et les rois ne doivent-

ils rien aux nations ? Que signifie le droit des gens ? n'est-il que le droit des princes ? » (1)

La liberté disait l'article 4 de la Déclaration des Droits consiste à pouvoir faire ce qui ne nuit pas à autrui, et l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux membres de la société la jouissance de ces droits. En politique extérieure, semblable notion de la liberté aboutissait à un tel respect de l'autonomie de chaque état que toute idée de propagande par la force était repoussée.

La Constituante fut entraînée comme malgré elle, par la force des choses et la logique des idées, à se heurter à l'Europe, au moment où elle se berçait de l'illusion d'inaugurer une ère de paix perpétuelle entre les nations. Vainement prétend-elle faire table rase du passé ; elle le croit anéanti et il la ressaisit, l'arrête et l'emporte hors des voies qu'elle s'était destinées.

C'est ainsi que l'acte primordial et essentiel de la Révolution, la suppression de la féodalité, réveille et renouvelle un des conflits de l'ancienne diplomatie, le procès séculaire de la France et de l'Allemagne au sujet de la souveraineté de l'Alsace. Parmi les seigneurs des territoires Alsaciens, les uns possédaient

(1) Histoire philosophique. Livre XVI, chap. VII.

tous leurs biens en Alsace et se trouvaient ainsi sous les prises directes du roi de France ; les autres n'y possédaient que des dépendances et tenaient dans l'Empire leur principal établissement. Louis XIV les soumit tous à sa souveraineté, exigea le serment des princes allemands possessionnés en Alsace, et considéra comme dépendants directement de sa couronne les autres seigneurs et seigneuries de la province. Mais en enlevant à ces seigneurs et à ces seigneuries la qualité de membres immédiats de l'empire pour faire d'eux des vassaux du roi de France, il les confirma dans les droits et privilèges seigneuriaux dont ils jouissaient sous la suprématie de l'Allemagne.

En 1789, les anciens membres de la noblesse immédiate et les ci-devant villes libres de l'Alsace envoyèrent des députés aux Etats-Généraux. Les territoires possédés par les princes allemands en nommèrent également mais les princes n'en déléguèrent pas. Il s'ensuivit que dans ces territoires, les vassaux firent acte de citoyens Français comme tous les autres habitants de l'Alsace tandis que leurs seigneurs firent acte d'étrangers et n'eurent point de représentants. C'est dans ces conditions qu'intervinrent les décrets du 4 août, la déclaration de la souveraineté du peuple, les actes qui mettaient les biens du clergé à la disposition de la nation et ceux qui organisaient la France en départements (1). Les villes et seigneuries d'Alsace re-

(1) Décrets du 4 août supprimant les droits féodaux : du 23

présentées à l'Assemblée n'étaient pas plus fondées à protester contre ces décrets, que ne l'aurait été le reste des Français. Les princes allemands refusèrent de s'y soumettre par le double motif qu'ils ne les avaient point consentis et que les décrets en eux-mêmes étaient contraires aux traités.

C'est le 28 avril 1790 que Merlin de Douai présenta le rapport du Comité féodal sur l'affaire des princes allemands possessionnés en Alsace. Il commence par rendre un hommage solennel aux principes du nouveau droit public : « Proclamateurs incorruptibles des droits sacrés et inaliénables des nations » les représentants ne reconnaissent point d'autres règles que celles de la justice. Ils répudient de ce chef « tous ces traités, toutes ces conventions, fruits des erreurs des rois et des ruses de leurs ministres. » Merlin établit que les ci-devant fiefs régaliens d'Alsace ne sont, de par les traités mêmes, que des propriétés privées, soumises à la souveraineté française, comme le sont « toutes les parties, tous les cantons, tous les points » de l'Alsace.

La France a donc légitimement supprimé ces fiefs. Reste à savoir si une indemnité est due aux détenteurs. Ceux qui ont été représentés à l'Assemblée, n'en sauraient prétendre aucune. Quand aux princes

septembre déclarant la souveraineté de la nation ; du 2 novembre sur les biens du clergé ; du 22 décembre 1789 et du 26 février 1790 remplaçant les provinces par les départements.

allemands qui invoquent le traité de Munster, Merlin distingue très insidieusement entre l'ancien droit et le nouveau. Selon l'ancien, ils avaient droit à une indemnité, car la France ne possédant qu'en vertu du traité, était tenue d'en observer les clauses. Mais tout est modifié depuis que la nation française s'est déclarée souveraine. « Le peuple alsacien s'est uni au peuple Français parce qu'il l'a voulu, c'est donc sa volonté seule et non le traité de Munster qui a légitimé l'union, et comme il n'a mis à cette volonté aucune condition relative aux fiefs régaliens, nul ne peut prétendre d'indemnité. » L'Empire n'a rien à voir en cette affaire, elle ne le concerne point. Chacun des états de l'Empire « formant un corps de nation séparé » demeure maître de soi et libre de se donner à qui bon lui semble. « Les divers états dont était composée l'Alsace n'ont pas eu plus besoin du consentement de l'Empire pour devenir Français, que les Corses n'ont eu besoin du consentement des Génois. » « Tel est le cri d'une question sévèrement juste » ; mais, dans la pratique, la sagesse conseille d'écouter les avis d'une « équité douce et bienfaisante » et de ménager les nations voisines. L'Assemblée, sur la proposition de Mirabeau, rendit un décret qui confirmait les droits de la France (1), mais

(1) « Considérant qu'il ne peut y avoir dans l'étendue de l'empire Français d'autre souveraineté que celle de la nation », décret du 28 octobre 1790.

invitait le roi à déterminer à l'amiable avec les intéressés les indemnités qui leur seraient accordées.

C'était s'engager dans un conflit insoluble, si l'Empire usant du même droit que revendiquait la France, et ne reconnaissant chez soi d'autre souveraineté que la sienne, persistait à ne se juger lié que par les titres que la France frappait de nullité, c'est-à-dire les traités, et ne consentait point à reconnaître les titres nouveaux que la France invoquait, c'est-à-dire le suffrage des populations. Cette difficulté qui résultait des principes posés par Merlin, n'était pas la seule que soulevât le rapport du Comité féodal. Il en ressortait une conséquence bien autrement périlleuse, car elle mettait en question l'existence même de l'Etat et le premier fondement de la paix. La France, affirmait Merlin, ne tenait plus l'Alsace que du consentement des Alsaciens, et ce peuple avait pu s'annexer librement à la France parce qu'il formait un corps de nation séparé.

S'ensuivait-il que toute population qui prétendait former un corps de nation séparé ; ou qui, en s'affranchissant, déclarerait en constituer un, pourrait, par cela seul, disposer de soi, se détacher de l'état auquel elle était liée, sans que le souverain de fait fut admis à s'y opposer ou même à protester ? La France appliquerait-elle ses principes aux territoires voisins de ses frontières ? Admettrait-elle que, par voie de réciprocité, les peuples de ses provinces invo-

quassent le même principe pour rompre avec la France et s'unir avec d'autres Etats ? Ces conséquences s'engendraient l'une l'autre et s'enchaînaient avec une inflexible logique. L'Assemblée en avait le sentiment. Elle se déroba tant qu'elle le put. C'est l'affaire d'Avignon qui amena la discussion.

Dès le 12 novembre 1789, un député de la Provence, Bouche, avocat au Parlement d'Aix, présenta une motion tendant à revendiquer « pour la nation », la souveraineté d'Avignon et du Comtat Venaissin. L'Assemblée était encore timide, les affaires diplomatiques l'effarouchaient ; elle passa à l'ordre du jour. Les révolutionnaires d'Avignon résolurent de la mettre en présence d'un fait accompli. Ils chassèrent le Légat du pape, s'emparèrent du gouvernement de la ville, et formèrent une commune qui délibéra le 11 juin 1790, de se réunir à la France. Camus donna le 17 juin, avis de ce vœu à l'Assemblée, qui en informa le roi, et annonça l'envoi par Avignon de quatre députés chargés d'obtenir l'acceptation de l'Assemblée.

Quelques jours après, celle-ci reçut et renvoya également au roi une pétition des habitants du Comtat Venaissin. Ils avaient élu une assemblée représentative et décidé d'adopter les nouvelles lois françaises.

Confiants dans la déclaration que la France avait

faite, de renoncer aux conquêtes, ils demandaient au gouvernement français de les protéger et de leur garantir par un traité cette constitution libre qu'ils se donnaient.

Les députés d'Avignon furent introduits à la barre le 20 juin et l'un d'eux présenta le vœu des Avignonnais. « Les citoyens actifs de tous les districts de la ville d'Avignon se sont assemblés légalement. C'est dans cette assemblée que le peuple, considérant qu'il ne pouvait être heureux et libre que par la Constitution Française, a déclaré qu'il se réunissait à la France. »

Le 17 juillet, l'Assemblée nommait un comité spécial pour étudier les affaires d'Avignon et du Comtat. Le comité chargea Tronchet de déposer un rapport sommaire. Il le lut le 17 août. Tronchet évite d'entrer dans le litige, mais il établit très clairement qu'Avignon ne saurait être réuni à la France que du consentement libre des habitants. Après d'assez longs débats, l'Assemblée ajourne à statuer sur le fond. Ce n'est que le 16 novembre que le débat s'engage sur la pétition des Avignonnais.

Il y a dans cette affaire deux questions à résoudre : l'une de droit positif, de contrat et de texte, l'autre « de droit naturel et imprescriptible des peuples. » Celle-ci ne se discute pas ; il suffit de la poser pour la résoudre. Le droit des Avignonnais de disposer de leur sort, résulte du principe fondamental des nou-

velles lois françaises. C'est Pétion qui, le premier, prend la parole. Après avoir traité la question de droit positif, « il ne s'agit plus, s'écrie-t-il, de dire si les Avignonnais ont eu le droit de se déclarer libres et indépendants. Tout le monde convient que la souveraineté, c'est-à-dire la réunion de tous les peuples, réside dans la nation. Les peuples ne se vendent ni ne s'engagent ; ils restent toujours les maîtres de leur volonté et de leur confiance..... On ne peut d'ailleurs concevoir de véritable union politique, d'union qui engage tous les membres d'une même société, que lorsqu'elle a été librement consentie. Un engagement sans volonté est nul. Cette vérité est hors de toute atteinte, et les Etats-Unis d'Amérique lui ont rendu un hommage solennel, lors de la formation de leur gouvernement (1). »

« Je ne vous répèterai pas, dit Robespierre dans la séance du 18 novembre, qu'Avignon fait partie de cet empire qui doit être le boulevard de la France contre les ennemis extérieurs ; mais je fixerai vos regards sur une considération plus importante, je veux dire sur le vœu fortement prononcé, de toutes les municipalités, de toutes les gardes nationales du département des Bouches-du-Rhône, qui vous demandent la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à la

(1) Discours de Pétion, 16 novembre 1870. *Moniteur*, tome VI page 398.

France. . . . J'ajoute une dernière réflexion. Les départements voisins d'Avignon, considérant, que l'oppression et le despotisme ont seuls pu faire passer Avignon sous la domination papale, ont chargé par les cahiers, tous leurs députés de demander la réunion de cette ville. Quel argument peut encore balancer ce vœu et obscurcir à vos yeux les droits imprescriptibles des peuples (1). »

Les adversaires de l'annexion opposent à ces raisonnements des objections de droit, de fait et de politique (2). Si l'on invoque le droit public de l'Europe, ils répondent que les droits du royaume sont incertains, si l'on invoque le droit naturel et la constitution de la France, ils déclarent que le vœu des Avignonnais est douteux. « Les législateurs, dit Mallouet, qui ont fait la déclaration des Droits, qui par une déclaration non moins solennelle ont renoncé à toute conquête, ne peuvent dépouiller un prince étranger parce qu'il est faible, ni prendre ses domaines parce qu'ils sont à leur convenance. » « Que l'Empereur, dit Charrier, nous dise aujourd'hui : je vous ai cédé la Lorraine ; les peuples ont le droit incontestable de se donner, les Lorrains viennent se

(1) Discours de Robespierre, 18 novembre 1790. *Moniteur*, tome VI page 419.

(2) Voir discours de Mallouet, 16 novembre 1790 ; de l'abbé Jacquemard, de Duchatelet, de l'abbé Charrier, 18 novembre ; de Clermont-Tonnerre, 20 novembre. *Moniteur*, tome VI pages 402-418, 422, 432.

jeter dans mes bras. Quelle sera votre conduite ? La portion de la Navarre qui s'est unie à la France peut donc se séparer quand elle voudra ? » C'est là l'argument capital. Il n'est pas fait pour embarrasser les légistes de la Constituante. Leurs prédécesseurs, pour trancher les conflits de droit et de juridiction, alléguaient comme l'arbitre suprême des lois, des rois et des nations, la raison d'état qui ne se prouve ni ne se discute. Les légistes de la Révolution trouvent un arbitre non moins docile à leurs passions, et non moins péremptoire en ses arrêts, c'est la raison pure. La France, déclarent-ils, a renoncé aux conquêtes préparées par la ruse, accomplies par la force, mais elle ne s'est pas interdit d'accueillir les populations qui viennent spontanément à elle en vertu du droit nouveau. « La réunion libre d'un peuple à un autre a-t-elle quelque chose de commun avec les conquêtes, dit Robespierre ? » La réunion est donc juste, elle ne saurait motiver de représailles. Le débat s'étendait et débordait le cadre modeste d'Avignon. Mirabeau l'y ramena et fit voter simplement l'envoi de troupes à Avignon (1). Le reste de la question fut immédiatement ajourné.

Ce n'est qu'à la séance du 30 avril 1791 que Menou au nom du Comité diplomatique et d'Avignon déposa son rapport. Le point relatif à la légitimité de la

(1) Décision de l'Assemblée du 20 novembre.

possession fut longuement traité, mais la question était plus haut. Si les Avignonnais et les Comtadins sont libres et indépendants, n'ont-ils pas le droit de demander leur réunion à la France ? « Il est évident, répond Menou, qu'un peuple libre et indépendant, ayant le droit de faire tout ce qu'il croit lui être le plus avantageux, peut continuer de former une société particulière en acceptant telle forme de gouvernement qu'il lui plaît, ou se réunir à une autre société dont le gouvernement lui convient, en jurant son pacte fédératif. » Telle ou telle province de France pourrait donc se détacher du royaume si bon lui semblait. « Non, répond Menou, car telle ou telle province ne forme pas aujourd'hui un peuple indépendant. Sans doute, avant la Révolution, avant le pacte constitutionnel qui vient de réunir toutes les parties de la France, chacune de ces parties auraient pu se séparer ; elle en avait le droit, n'ayant avec les autres aucun pacte social consenti par elle et par tous. Mais aujourd'hui les Français sont liés par un pacte social qui oblige chacun envers tous et tous envers chacun. Nul ne saurait rompre ce pacte que par la volonté des autres coassociés, sans quoi la société pourrait se dissoudre à chaque instant. »

Le problème résolu, il ne restait plus qu'à savoir si les Avignonnais et les Comtadins voulaient réellement la réunion. Menou affirme que oui. « Le vœu des Avignonnais et des Comtadins est-il suffisamment

exprimé ? Plusieurs actes authentiques prouvent évidemment l'existence du vœu de la très grande majorité des citoyens d'Avignon pour la réunion. . . . Je sais qu'on a prétendu que ces délibérations sont en partie l'ouvrage de la force. Je déplore les excès qui se sont produits ; je crois que les Avignonnais ont été séduits, mais qu'ils l'ont été par l'appât de la liberté. »

Robespierre et Pétion développèrent à l'appui du rapport les considérations les plus frappantes ; l'assemblée malgré tout se contenta d'adopter dans la séance du 5 mai cette rédaction ambiguë. « Avignon et le Comtat ne font point partie intégrante de la France. » Mais le lendemain les mots : l'assemblée décrète : portés au procès verbal, y furent remplacés par ceux-ci : l'Assemblée déclare, afin qu'il restât bien démontré que par son vote de la veille, l'assemblée avait entendu seulement constater le fait, en réservant le droit.

L'affaire d'Avignon et du Comtat vint encore en discussion le 23 et le 24 mai. L'assemblée résista encore mais envoya trois médiateurs. Il ne fallut pas moins qu'une série de désastres et l'impuissance des médiateurs pour l'amener à prendre un parti décisif. La réunion fut enfin décrétée le 14 septembre 1791.

« L'Assemblée nationale après avoir entendu le rapport de ses comités diplomatique et d'Avignon ;

Considérant que la majorité des communes, des citoyens, a émis solennellement et librement son vœu

pour la réunion d'Avignon et du comtat Venaissin à l'empire Français :

L'assemblée nationale déclare, qu'en vertu des droits de la France sur les Etats réunis d'Avignon et du Comtat, et que conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France, les dits deux états réunis d'Avignon et du Comtat, sont, dès ce moment partie intégrante de l'empire Français. »

La révolution de 1789 produisit en Savoie une commotion profonde. Dans ce pays, Français par la langue, les mœurs et les idées, la partie éclairée de la bourgeoisie applaudissait aux réformes inaugurées en France par l'Assemblée constituante. Les abus de l'ancien régime étaient peut-être moins criants dans le duché de Savoie que dans l'ancienne monarchie Française mais le règne du bon plaisir qui caractérisait surtout l'absolutisme du gouvernement Sarde l'avait rendu odieux à tous. En Savoie comme ailleurs, le XVIII^e siècle avait préparé le terrain. Le roi Victor Amédée était personnellement assez aimé, mais ses gouverneurs et commandants militaires détestés. La cour de Turin avait épousé la cause des princes et des émigrés Français. Dans plusieurs villes de Savoie, un esprit d'émancipation et de mécontentement se

manifesta par des écrits et des mouvements populaires. Le gouvernement Français était très animé contre la cour de Turin qui se montrait ouvertement favorable aux émigrés et au parti de la coalition. Ses dispositions hostiles contre la France, amenèrent l'invasion de la Savoie.

Rappelons seulement qu'après avoir triomphé non sans peine des hésitations du ministre de la guerre Servan, et de ses collègues, le général de Montesquiou passa la frontière le matin du 22 septembre 1792 au moment où la Convention se réunissait et proclamait la République. Les troupes Piémontaises se replièrent précipitamment et le 24, le général de Montesquiou fit son entrée à Chambéry, sans coup férir, au milieu des acclamations d'un peuple enthousiaste. La municipalité l'attendait aux portes : « Nous ne sommes pas un peuple conquis, mais un peuple libre, » lui dit le syndic. Peu de jours après, la Savoie était complètement évacuée par l'armée Sarde.

Qu'allait devenir la Savoie ? Elle-même allait prononcer sur ses destinées. La Convention se hâta d'envoyer en qualité de commissaires à l'armée des Alpes, les représentants Dubois de Crancé, de Gasparin, Lacombe Saint-Michel et Simond. Par une proclamation au peuple Savoisien, du 6 octobre 1792, les commissaires de la Convention invitèrent les Savoisien à se réunir dans chaque commune, à l'effet de nommer un député chargé d'exprimer leur volonté

dans une assemblée générale, pour l'organisation d'un nouveau gouvernement. Le 14 octobre, les citoyens de toutes les communes de Savoie, excepté trois de la Haute-Maurienne, occupées par les Piémontais, furent réunis au son des cloches, dans les églises paroissiales, et nommèrent leurs députés au suffrage universel direct, à raison d'un député et de deux suppléants par commune. Un grand nombre de communes laissèrent à leur député le choix du gouvernement qu'il convenait d'adopter, mais la grande majorité donnèrent à leurs élus, le mandat de voter leur réunion à la France. Trois communes seulement demandèrent une république indépendante, deux s'abstinrent de voter.

Les députés des communes se réunirent le 21 octobre, dans l'église paroissiale de Chambéry, vérifièrent leurs pouvoirs, élurent le bureau, et à la quatrième séance, se constituèrent en assemblée nationale souveraine des Allobroges. Après avoir pourvu aux réformes les plus urgentes, mis fin à l'ancien régime, et jeté les bases du nouveau gouvernement, l'Assemblée exprima « le vœu général de la nation des Allobroges, libre et indépendante, d'être réunie à la nation Française, pour en faire partie intégrante. » Quatre de ses membres, Doppet, Villars, Favre et Dessaix furent désignés pour porter à la Convention l'expression de ce vœu. La Convention, après un

débat solennel, et sur le rapport de Grégoire, accepta le vœu d'union des représentants de la Savoie.

« Vous avez voulu, dit Grégoire, avant d'accueillir le libre vœu de la Savoie, « compulser les archives de la nature ». « Voici ce que le droit vous permet, ce que le devoir vous prescrit à cet égard ». Les nations étant souveraines, peuvent se réunir à leur guise, mais bien que les principes de la nature et les droits de l'homme soient de tous les temps et de tous les lieux, l'unité politique de l'univers est une chimère. Les peuples peuvent se confédérer ; ce système ne convient pas à la France. La France ne se fédérera pas avec d'autres nations. Dans quelle mesure peut-elle admettre d'autres nations à s'incorporer à la République Française. « La France est un tout qui se suffit à elle-même, puisque partout la nature lui a donné des barrières qui la dispensent de s'agrandir, en sorte que nos intérêts sont d'accord avec nos principes ». La France ne contraindra personne. Elle l'a juré : point de conquêtes, point de rois. « Si des peuples occupant un territoire enclavé dans le nôtre ou renfermé dans les bornes posées à la République par la main de la nature, désirent l'affiliation politique, devons-nous les recevoir ? Oui, car en renonçant au brigandage des conquêtes, nous n'avons pas déclaré que nous repousserions de notre sein des hommes rapprochés de nous par l'affinité des principes et des intérêts, et qui, par un choix

libre, désireraient s'indentifier avec nous ». Et tels étaient les Savoisien. Grégoire ne se demandait point si ces vérités universelles seraient reconnues de l'univers ; si les peuples étrangers ne placeraient pas, comme les Français l'avaient fait eux-mêmes, leur indépendance nationale, au-dessus de la liberté politique ; s'ils n'opposeraient pas à cette conception de la nature toute césarienne et Française, celle d'une nature germanique, russe, italienne ou espagnole ; s'ils n'accomoderaient pas leurs anciennes ambitions au vêtement démocratique aussi aisément que le faisait la France ; si les conflits des droits naturels des peuples ne seraient pas aussi sanglants que les conflits des droits héréditaires des princes ; si le Coran républicain, ne serait pas, comme celui de Mahomet, condamné à ne prévaloir que par la force des armes, par le fer et par le feu. La voie où ce rapport engageait la Convention était pleine de pièges et de surprises. Toutefois, il se dégagait de cette dialectique oratoire, une idée vraie et simple. C'était le seul principe indiscutable qu'eut posé Grégoire, et le seul vraiment conforme à l'esprit de la Révolution : la souveraineté nationale transportée dans le droit des gens, le vœu librement émis des populations, seule règle, seul frein, seule justification et seule garantie des conquêtes futures. La Convention appliqua ce principe aux Savoisien et rendit le décret suivant

« La Convention nationale, . . . après avoir reconnu que le vœu libre et universel du peuple souverain de la Savoie, émis dans les assemblées des communes, est de s'incorporer à la République Française ; considérant que la nature, les rapports et les intérêts respectifs, rendent cette réunion avantageuse aux deux peuples ; déclare qu'elle accepte la réunion proposée, et que, dès ce moment, la Savoie fait partie intégrante de la République Française » (1).

Le succès obtenu par le rapport de Grégoire, marque l'apogée de la politique Girondine, libératrice et cosmopolite. Ce n'était qu'une politique d'apparat ; elle n'avait qu'une consistance de rhétorique, elle ne reçut qu'une consécration éphémère de tribune. Grégoire lui-même restreignait singulièrement la portée de ses principes : il soumettait le vœu des peuples au contrôle des intérêts, il arrêta l'extension de ses vœux aux territoires limitrophes de la France et compris dans les frontières de l'ancienne Gaule.

La Convention allait bientôt retourner toutes les données du problème, et retorquer dans l'esprit comme dans le texte, le décret du 19 novembre (2).

(1) Décret du 27 novembre 1792.

(2) Le décret du 19 novembre est ainsi conçu : « La Convention nationale déclare, au nom de la nation Française, qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront

Elle y fut conduite par deux faits qui étaient les conditions nécessaires de la guerre ; Grégoire n'en avait pas tenu compte, les Girondins avaient négligé de les prévoir, et tous les manifestes du monde ne pouvaient en supprimer les conséquences : les armées envahissantes ont besoin d'argent, les peuples envahis refusent d'en donner ; les armées envahissantes doivent vivre sur le pays, les populations se refusent à les héberger et à les nourrir ; il faut les y contraindre, lever des contributions, requérir les objets et les services de première nécessité. Les représentants envoyés en Belgique s'étaient heurtés du premier coup à cet obstacle.

Désormais la Révolution va incliner de plus en plus vers les réalités de la politique. Les frontières naturelles à peine atteintes par les armées républicaines, ne suffisent plus aux imaginations. Ce n'est pas assez d'une barrière, il faut au delà, pour protéger la barrière, un rempart de Républiques confédérées. Ainsi la conquête destinée à donner la paix à la République ne pouvait être affermie que par des conquêtes nouvelles, c'est-à-dire par de nouvelles guerres et de nouvelles révolutions. Les artisans de cette politique fromentaient une de ces révolutions en

recouvrer leur liberté, et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auraient été vexés ou qui pourraient l'être pour la cause de la liberté. »

Hollande, une autre plus vaste en Allemagne, et une troisième en Italie.

Restait la grave question des règles à prescrire aux armées en pays ennemis. Les Comités travaillaient à concilier l'application nécessaire des usages de la guerre, avec le principe du décret du 19 novembre qui promettait fraternité et assistance aux peuples. Cambon chargé du rapport, le lut le 15 décembre à la Convention. Ce document se résume en deux mots, faire payer l'ennemi. Notre premier soin, dit-il, en entrant dans un pays, doit-être de « prendre pour gage des frais de la guerre, tous les biens de nos ennemis ? C'est une nécessité de la guerre. Quel est l'objet de la guerre ? C'est l'anéantissement de tous les privilèges. Guerre aux châteaux, paix aux chaumières. Voilà la maxime de la République. Or, qu'a-t-on fait ? On s'est présenté en « triomphateurs, en frères », on a « annoncé de grands principes de philosophie » et on a toléré « nobles, privilégiés, corvées, féodalité. » « Ce n'est pas aux rois seuls que nous faisons la guerre, nous avons à combattre tous leurs complices, toutes les castes privilégiées. » Donc qu'on se garde d'abandonner les peuples à eux-mêmes ; on les convoquera en assemblées primaires, mais « personne ne doit être admis à voter, ni à être élu, s'il ne prête serment à l'égalité et à la liberté. » « Il faudra dire aux peuples qui voudraient conserver leurs castes privilégiées : vous êtes nos ennemis, et les traiter

alors comme tels puisqu'ils ne voudront ni liberté ni égalité. » Pour les initier et les organiser on leur enverra des commissaires chargés d'instituer la liberté et de percevoir les contributions sur les riches. Les pouvoirs de ces commissaires cesseront « dès qu'un gouvernement libre et populaire » aura été fondé par le peuple, et que ce peuple aura déclaré son indépendance (1).

La Convention vota un décret conforme aux conclusions du rapport de Cambon, y ajouta un modèle de proclamation aux peuples, et le Conseil exécutif commenta ces deux textes dans les instructions générales qu'il disposa pour les commissaires nationaux (2). « Nous ne sommes point guidés par l'ambition turbulente des conquêtes ; nous ne voulons dominer ni asservir aucun peuple ; plus que jamais nous respectons l'indépendance des nations. » Mais « malheur au peuple qui essaiera de s'affranchir s'il ne rompt en même temps toutes ses chaînes... Toute révolution veut une puissance provisoire qui ordonne ses mouvements désorganiseurs, qui fasse en quelque sorte démolir avec méthode ». A qui ce pouvoir révolutionnaire « peut-il appartenir si ce n'est aux Français dans les pays où la poursuite de leurs ennemis, entraîne leurs armées. »

(1) Rapport de Cambon. *Moniteur*, tome XIV p. 758 et s.

(2) *Moniteur*, tome XIV p. 762 ; tome XV p. 137. — Aulard, tome I p. 342-345, 416.

Mais il ne fallait pas que les étrangers prétendissent par représailles, retourner contre la France les procédés du décret du 15 décembre. La Convention vit le danger et y pourvut. La République Française se mit au-dessus de ses propres principes, et se plaça en dehors du droit public qu'elle prétendait imposer à l'Europe. Le 16 décembre elle décida « la peine de mort contre quiconque proposera ou tentera de rompre l'unité de la République, et d'en détacher des parties intégrantes pour les réunir à un territoire étranger. »

Isnard et Condorcet avaient donné le manifeste de la guerre d'affranchissement, Grégoire celui de la guerre de prosélytisme, Cambon donna celui de la guerre de révolution et de conquête. En requérant des pays occupés, l'entretien et la nourriture de la guerre, la Convention suivait les coutumes de l'ancien régime ; en « municipalisant » de force les peuples, elle rompait avec les doctrines de 1789. Elle équivoquait sur les mots de peuple et de liberté qui n'ont qu'un sens vrai, le sens loyal et commun où les avaient pris les premiers constituants. Les nations comprenaient par le mot peuple, l'ensemble des citoyens, et par le mot liberté, le droit du peuple à se gouverner à sa guise : La République ne reconnaissait par peuple, qu'une catégorie sociale, et par liberté que le système révolutionnaire de la France. Elle excluait ainsi de son programme d'affranchissement, le premier article de

la charte des peuples : l'indépendance nationale. Elle ne déclarait les peuples souverains que pour leur donner la faculté de s'enchaîner à la France, et leur interdire soit de vivre libres à leur manière, soit de se lier à un autre état.

Cependant des députations et adresses arrivaient des Pays-Bas. Les unes, celles de Namur, Anvers, Malines, Bruxelles, protestaient contre le décret du 15 décembre, et réclamaient l'indépendance solennellement promise aux Belges (1). On supprime la liberté lorsqu'on en délègue l'exercice à quelques individus, en vertu du droit de conquête, disaient les députés du Hainaut. D'autres demandaient la réunion à la République par zèle démocratique, par intérêt aussi et pour se soustraire à l'exploitation des commissaires. Le 31 janvier 1793 Pache communiqua les votes de Liège. Des voix crièrent : la réunion ! Ducos proposa le renvoi au comité diplomatique, Cambon le combat. Il rappelle que depuis plus de deux mois le comité est saisi du vœu de Nice. Il propose de décréter séance tenante la réunion de ce dernier pays. « Les réunions, répond Ducos, doivent influer pour des siècles, en bien ou en mal sur le sort de la République : nous ne devons pas les décider sans examen. » Nice, s'écrie Lassource, « est une clef dont il faut se hâter de s'emparer. » La réunion de Nice est décrétée.

Danton saisissant l'occasion de cette discussion

(1) Voir Chuquet, Jemappes, chapitre VI.

monte à la tribune. Il veut tirer de ce principe des conquêtes les conséquences politiques qu'il comporte, en limiter aussi l'application, car les conquêtes que désire Danton sont lucratives et utiles : il entend fortifier la République, l'entourer de bastions et de contreforts. Le terme définitif des conquêtes définitives, Danton l'aperçoit dans la figure de la Gaule. Il propose de décréter la réunion de la Belgique. « Je ne demande rien à votre enthousiasme, mais tout à votre raison, tout aux intérêts de la République. Vous avez tout consommé par cela seul que vous avez dit aux peuples qui sont dans la Belgique : nous vous organisons comme nous ! Vous leur avez donné l'assurance que vous accepteriez la réunion s'ils vous la proposaient. Eh bien ils la proposent aujourd'hui. Il ne faut pas de rapport là où tout est connu, tout est épuisé. » Puis répondant à la fois à ceux qui redoutent pour la liberté un agrandissement démesuré de la France, et à ceux qui voudraient lancer la République dans une entreprise indéfinie d'affranchissement : « Je dis que c'est en vain qu'on veut craindre de donner trop d'étendue à la République. Les limites de la France sont marquées par la nature. Nous les atteindrons dans leurs quatre points ; à l'Océan, aux bords du Rhin, aux Alpes et aux Pyrénées. Aucune puissance ne peut nous arrêter. » Ces paroles échappaient à un homme qui était comme l'interprète spontané de la force des choses de la Révolution.

Danton, Camus et Delacroix réclamèrent des mesures pour que, dans les pays conquis : « de prétendus représentants du peuple » ne gênassent point les opérations des assemblées primaires. Le décret du 15 décembre laissait encore aux peuples la faculté de l'abstention ; c'était plus de liberté qu'il ne convenait à des affranchis. La Convention « considérant que dans quelques-uns des pays actuellement occupés par les armées de la République, l'exécution des décrets des 15 et 22 décembre a été arrêtée en tout ou en partie par les ennemis du peuple coalisé contre sa souveraineté », décréta : que les généraux convoqueraient des assemblées primaires ; que les commissaires de la Convention statueraient sur la validité des élections ; que les peuples ainsi consultés seraient invités à émettre leur vœu sur la forme de leur gouvernement ; que ceux qui « dans la quinzaine après la promulgation des décrets des 15 et 22 décembre, ne se seraient pas assemblés, seraient déclarés ne vouloir être les amis du peuple Français » et traités comme tels (1).

Des commissaires furent envoyés en Belgique. Ils se réunirent à Bruxelles, et considérant déjà que la Belgique leur appartenait, ils se consultèrent sur le sort qu'il convenait de lui attribuer. Ils décidèrent à l'unanimité de provoquer et de commander des votes

(1) Décret du 31 janvier 1793. *Montteur*, tome XV, p. 328.

d'annexion à la République. Il ne fallait point que les Belges opposassent des votes contraires. « Le vœu d'un peuple enfant ou imbécile serait nul, parce qu'il stipulerait contre lui-même », disait le commissaire Chaussard. Chépy opina que la réunion devait être opérée « par la puissance de la raison, par les touchantes insinuations de la philosophie, de la fraternité, et par tous les moyens de la tactique révolutionnaire ». « Au cas, ajouta-t-il, que nos efforts soient infructueux, et que l'on continue à nous opposer le système désespérant de la force d'inertie, j'estime que le droit de conquête, devenu pour la première fois utile au monde et juste, doit faire l'éducation politique du peuple Belge » (1).

Les commissaires eurent soin d'échelonner les élections, afin de faire intervenir la force armée, qui était leur principal moyen de persuasion. « Il faudra, disait Chépy, déployer l'appareil imposant de la force nationale, pour éloigner du théâtre des assemblées primaires, des scènes scandaleuses. » « Nous ne vous dissimulerons pas, écrivaient-ils, que nous n'oserions pas avant l'arrivée des dragons de la République, faire convoquer les assemblées primaires. Tout ce que nous voyons, nous assure que le sang coulerait dans ces assemblées, si une grande force ne venait maintenir les malintentionnés » (2). Mons était la ville

(1) Chuquet. — Jemappes, p. 238-52.

(2) Aulard. Tome 11, p. 151.

la mieux disposée. Les électeurs s'y réunirent le 11 février ; il fallut cependant que la troupe intervînt pour expulser les opposants de l'assemblée électorale. Cela fait, le commandant militaire français qui présidait, invita ceux qui souhaitaient la réunion à passer à droite, ceux qui ne voulaient point, à passer à gauche, et la réunion fut déclarée à l'unanimité. Les mêmes mesures, avec les mêmes effets, se succédèrent à Bruxelles, Bruges, Louvain, Namur et Ostende.

Sur la rive gauche du Rhin, les allemands de ces territoires ne possédaient point le ressort national des Belges. Ils se courbaient sous la conquête et la propagande coulait sur eux sans les pénétrer. En rassemblant les Belges, on aurait concentré la résistance nationale ; en dispersant la propagande en Allemagne, on risquait de la noyer. Il fallait créer un organe à la Révolution, susciter une sorte d'esprit républicain qui tiendrait la place de l'esprit national. Les partisans de la réunion trouvaient tout avantage à former une assemblée nationale. Les démocrates seuls y figureraient et leurs votes revêtiraient au moins les apparences d'une opinion publique. C'est ainsi que les commissaires de la République furent appelés à convoquer une convention rhénane à Mayence.

Des vœux préparatoires émis selon le décret du 15 novembre, avaient eu lieu les 18 et 19 décembre dans une partie du pays. « De Spire jusqu'à Bingen,

rapporte Forster, tous les suffrages se sont prononcés unanimement pour l'acceptation de la République Française et pour la réunion à la France. » Mais depuis les Prussiens avaient avancé et les Français avaient reculé devant eux. Les populations ne songeaient qu'à se dérober aux instances des Français, pour échapper au châtimement des Prussiens. Une déclaration impériale du 19 décembre, menaça de peines sévères toutes les personnes qui prêteraient serment à l'égalité et à la liberté, ou qui accepteraient de servir la République. Les commissaires français répondirent à la déclaration impériale par un manifeste annonçant de terribles représailles. Le serment était la condition préalable des élections ; pour y échapper, les électeurs se réfugiaient dans les lignes allemandes.

Les élections eurent lieu le 24, dans les églises. Il ne se présenta que 260 électeurs au vote auquel étaient convoqués tous les Mayençais de vingt-un ans. Un nouvel appel fut adressé le 4 mars, mais tous les moyens de persuasion ne triomphèrent ni du « fanatisme », ni de « l'ignorance », et le nombre total des assermentés ne s'éleva qu'à 345. Les choses se passèrent à peu près de même dans les autres pays occupés, malgré les adjurations des propagandistes, les promenades de canons, et tous les procédés du prosélytisme militaire. A Worms, il vint 250 électeurs, à Spire, 479. Un détachement militaire occupa la ville de Deux-Ponts, y publia le décret du 15 dé-

cembre, et y planta l'arbre de la liberté. Le ministre, d'Esebeck, protesta, alléguant la neutralité de son gouvernement ; il fut emmené à Nancy, où il resta prisonnier. Les gens d'Aix-la-Chapelle ne montraient que de l'hostilité. Le général Dampierre fit nommer un maire le 22 janvier, et pour obliger l'élu à remplir sa fonction, il dut le menacer : « Vous n'êtes pas mûrs pour la liberté, dit le général à ces récalcitrants. Vous êtes comme des malades que des amis doivent contraindre à une opération salutaire. »

Convoqués le 12 février, pour nommer des représentants à une Convention, ils déclarèrent qu'ils ne voulaient ni Convention ni Constitution. Ils votèrent néanmoins parce qu'ils étaient prudents, mais les Autrichiens entrèrent dans la ville le 2 mars, et l'élection ne servit à rien.

Pour faire face aux ennemis, il fallait des armées et de l'argent. Un décret du 26 février mit en réquisition tous les hommes de 18 à 40 ans. Pour l'argent, Cambon concluait à une émission de 800 millions d'assignats sur les biens des émigrés. Le surplus des dépenses devait être couvert par les peuples affranchis. « Tous, disait Cambon, nous devront une indemnité. »

La conquête devenait ainsi une opération financière, et la propagande se doublait d'une réquisition

générale. La politique des réunions et la conception des frontières naturelles, s'affermirent chez les Montagnards. La Convention ne pouvait tarder davantage à s'expliquer sur le principe des réunions, et à en poser les règles. Danton la pressait naguère de voter sans phrases. La Convention préféra se donner des motifs et les imposer à l'univers. Carnot le fit dans le rapport qu'il présenta le 14 février, à propos des vœux de Monaco et d'un certain nombre de communes allemandes, limitrophes des départements du Nord-Est ou enclavées dans ces départements. « Pour établir une théorie sur ces réunions de territoire, dit-il, votre comité diplomatique a dû remonter aux principes. Dans toute matière politique, deux points sont à considérer, et c'est à eux que tout se réduit, l'intérêt et la justice. Ils composent tout le droit des gens » (1). Etablissant la différence du juste et de l'injuste en politique, Carnot poursuit : « 1° Toute mesure politique est légitime dès qu'elle est commandée par le salut de l'Etat ; 2° Tout acte qui blesse les intérêts d'autrui sans nécessité indispensable par soi-même est injuste. Aucune réunion, augmentation ou mutation de territoire ne peut avoir lieu sans qu'il soit reconnu : 1° que cette mutation n'a rien de contraire aux intérêts de l'Etat ; 2° que les communes que regarde cette mutation, l'ont demandée par l'émission

(1) *Moniteur*, tome XV, p. 455.

d'un vœu libre et formel, ou que la sûreté générale de la République la rende indispensable. » Il n'y a donc de justice politique que celle qui procède de l'intérêt de l'Etat, et il n'y a point de justice possible contre cet intérêt. Ainsi, c'est un principe que tout peuple est souverain, « mais un principe antérieur à celui-là est d'empêcher qu'aucun peuple nous impose la loi à nous-mêmes. » Or, ce serait se laisser imposer une loi et la plus désastreuse, que de permettre qu'une commune quelconque, en émettant son vœu d'indépendance, put se détacher de la grande masse et jeter la France dans le fédéralisme et l'anarchie.

La doctrine était posée dans sa simplicité magistrale. C'était celle des « droits du roi » qui prétend sur tout le monde, contre qui personne ne prescrit, et dont le domaine inaliénable, est par essence indivisible. Il n'y avait qu'une seule chose changée ; la souveraineté populaire au lieu de la souveraineté royale. Cette évolution des idées avait commencé en 1790, à propos de la première réunion qui s'était offerte à la France révolutionnaire, Avignon et le Comtat. Elle était accomplie et consacrée désormais ; la raison d'état révolutionnaire avait trouvé sa théorie. La Convention avait hésité longtemps à en prendre son parti par suite de la lutte chez les membres de la majorité entre les sollicitations de l'utopie et les nécessités de la politique. Le rapport de Carnot marquait le triomphe de la politique : La politique dans ce rapport décidait

de tout. La justice n'y paraissait plus qu'à titre de subalterne de la raison d'état. Ce fut le code du droit des gens de la Révolution. Elle le ferma quand elle y fut contrainte, c'est-à-dire quand les conquêtes furent perdues, elle le rouvrit quand la victoire lui revint, et que la France déborda de nouveau ses anciennes frontières.

Pour le moment les pays jusqu'au Rhin étaient encore occupés en partie et les décrets de réunion se succédèrent rapidement à mesure que les vœux parvinrent à la Convention. Au cours des délibérations Cambon fit décider les règles que les généraux suivraient en Hollande : c'était celles du décret de décembre. Les Bataves seront appelés à prêter serment et à voter sur leur gouvernement. S'ils refusent le serment ou s'ils adoptent un gouvernement contraire aux principes républicains, ils seront traités en ennemis. S'ils se décident pour la liberté telle que la république l'entend et la leur impose, la France promettra de ne point déposer les armes avant d'avoir assuré leur indépendance. Quelques temps après pendant que s'écroulait la conquête de la Belgique, la Convention Rhénane se rassemblait à Mayence. Le 18 mai, l'assemblée décida que le territoire de Landau à Bingen, formerait un état libre et indépendant. Le 21, considérant que cet état, environné d'ennemis, ne pourrait subsister sans la protection de la France, la Convention rhénane à l'unanimité de cent membres présents, vote la réunion

à la République Française. Le 30 mai la ville était investie, la Convention rhénane suspendit ses séances ; elle ne les reprit jamais. Le même jour, la Convention de Paris recevait les députés de Mayence. Elle prononça l'incorporation des 88 villes et communes représentées à la Convention rhénane. L'ennemi occupait déjà les pays qu'on venait d'annexer.

Ce furent les derniers décrets de réunion de la Révolution.

La France pouvait au moment de sa Révolution fonder la paix sur le respect des droits qu'elle proclamait, et concilier avec ses intérêts permanents en Europe, ses nouveaux principes de droit public. Le premier de ces principes, c'est la souveraineté du peuple ; il a pour corollaire le droit des nations à disposer de leur sort ; « Les trocs d'états, dit Mirabeau dans son livre de la monarchie Prussienne (1), ne sont pas moins iniques que les arrondissements. C'est un acte de violence et de tyrannie que d'exécuter de tels échanges sans consulter les habitants. » Appliqué loyalement ce principe eut suffi à prévenir tous les abus de la conquête ; mais c'est la conquête même qu'on prétend prévenir. Les intentions peuvent changer, la sagesse pratique et les conseils de l'empirisme

(1) Titre VI, livre VIII. Conclusion.

ne constituent pas des garanties absolues ; il faut à la politique d'un grand état « des principes simples et incontestables (1) », des maximes péremptoires et des engagements inviolables. C'est ainsi que les législateurs de 1789 ont été amenés à faire de la renonciation aux conquêtes, une des lois fondamentales de l'état. Ni la France ni l'Europe n'étaient mûres pour une réforme aussi radicale de leurs mœurs politiques. L'esprit de prosélytisme domina promptement dans la Révolution, l'esprit de conquête continua à gouverner l'Europe. Lorsqu'en 1795 la paix devint possible, les Conventionnels de 1789 avaient depuis longtemps disparu de la scène et rien ne subsistait plus de leur esprit. Les hommes qui gouvernent alors sont ces formidables légistes descendants directs des Chevaliers-ès-lois de Philippe-le-Bel, émules excessifs de Richelieu, continueurs démesurés de Louvois. Ils reportent au peuple toutes les notions que leurs prédécesseurs appliquaient à la majesté du prince : ils l'excitent à la gloire, le poussent à la guerre et fondent sur ses passions le pouvoir qu'ils exercent en son nom. C'est dans les recueils des « Droits du Roy » qu'ils cherchent le commentaire des droits de la nation, et c'est ainsi qu'à la politique de paix et de modération succède la politique de conquête.

(1) Préambule de la Constitution de 1791.

Nous donnons à titre documentaire la liste de tous les plébiscites de la période révolutionnaire : Les choses se passaient toujours de la même façon. Le territoire qui stipulait sa réunion à la France, envoyait une députation à Paris auprès de l'Assemblée pour demander le rattachement à la France. Le décret qui était rendu par la suite, était ainsi conçu :

« La Convention nationale, déclare, au nom du peuple Français, qu'elle accepte le vœu émis par le peuple souverain de....., dans ses assemblées primaires et décrète en conséquence que le..... fait partie intégrante de la République Française. »

Dombe, 16 octobre 1791 ;
Henrichmont, 4 novembre 1791 ;
Savoie, 27 novembre 1792 ;
Nice, 31 janvier 1893 ;
Monaco, 14 février 1793 ;
Salm-Salm, 2 mars 1793 ;
Franchimont, Stavelot, Ligne, 3 mars 1793 ;
Florennes, 4 mars 1793 ;
Biding, Enting, Lelling-Empire, 20 mars 1793 ;
Mayenne, 30 mars 1793 ;
Bruxelles, 1^{er} mars 1793 ;
Gand, Hainaut, 2 mars 1793 ;
Tournay, 6 mars 1793 ;
Louvain, 8 mars 1793 ;

Ostende, Namur, 9 mars 1793 ;
Namur Ham-sur-Sambre, Charles-sur-Sambre,
Fleurus, Wasseigne, 11 mars 1783 ;
Bruges, 18 mars 1793 ;
Communes de Tournaisis, 23 mars 1793.
Liège, 8 mai 1793.

CHAPITRE III

Les Plébiscites Italiens

Le Congrès de Vienne de 1813 avait créé, en Italie, trois états moyens. Au nord, le royaume de Piémont replacé sous l'antique autorité de la maison de Savoie, s'étendant du pied des Alpes aux rives du Tessin, et agrandi de l'ancienne république de Gênes. Au sud, le royaume des deux Siciles rendu à la maison de Bourbon. Au centre, les Etats de l'église qui comprenaient quatre parties distinctes : Rome et le patrimoine définitif de Saint-Pierre, puis l'Ombrie avec les provinces de Perouse, de Spolete et de Riete ; enfin, sur le versant oriental des Apennins, les Marches d'Ancone et les légations de Bologne, de Ravenne et de Ferrare, par où s'étendait jusqu'aux rives du Pô le domaine pontifical. A ces trois monarchies, s'ajoutaient trois petits dont un seul, la Toscane, avait ses traditions, ses souvenirs glorieux et sa raison d'être historique. Les autres n'étaient que des créa-

tions arbitraires de la politique, toujours en quête d'indemnités ou de compensations. C'était d'un côté le duché de Modène gouverné par la maison d'Este, et de l'autre le duché de Parme, tellement rapproché du Piémont par toutes ses frontières, qu'il en semblait le naturel prolongement. Dans cette organisation, n'avaient été compris ni la Lombardie, ni l'antique domaine de la République de Venise. Ces provinces avaient, sous le nom de royaume Lombardo Vénète, été rattachées à l'Autriche.

Les plénipotentiaires de Vienne avaient songé à se garder contre les entreprises de la France au-delà des Alpes. C'est dans cette vue qu'ils installèrent sur les rives du Pô, les soldats de l'Autriche comme les sentinelles avancées de l'Europe, et comme les garants de sa sécurité. Investie de cette mission de vigilance, l'Autriche n'avait pas tardé à l'amplifier. Par des conventions particulières avec les princes italiens, elle avait stipulé, à son profit, un droit de garnison à Plaisance, Parme, Modène et dans les Romagnes. Sous prétexte de protéger les souverains contre les entreprises révolutionnaires, elle les avait réduits presque à la situation de vassaux. Ces extensions arbitraires eussent sans doute éveillé quelque inquiétude pour l'équilibre général, s'il ne se fut pas agi de l'Autriche.

Pendant trente ans, cet état de choses avait duré sans changement notable. Les princes installés ou

restaurés par le Congrès de Vienne avaient repris le train ordinaire de leur vie comme si aucun évènement n'en avait interrompu le cours. En 1846, avec l'avènement de Pie IX, un souffle nouveau passa sur l'Italie. Le Pontife convia les Princes à rajeunir leur gouvernement, à y faire pénétrer la lumière et le progrès, à se désaisir d'une partie de leurs attributions pour mieux assurer le reste. — Lui-même prêcha d'exemple, se fit initiateur, rechercha les abus, entreprit d'y mettre ordre.

La Révolution confisqua l'œuvre à peine commencée du Pontife. Au début de 1848, elle couvait depuis quelques temps ; à la nouvelle des évènements de Paris, elle éclata, et sa première victime fut Pie IX lui-même. Du pied des Alpes, au fond de la Sicile, de l'Adriatique à la Méditerranée le mouvement se propagea avec une intensité qui défia toute résistance. Ce fut tantôt la révolte ouverte contre les princes, tantôt une agitation moitié persuasive moitié violente pour entraîner ces mêmes princes dans la voie des nouveautés. Deux idées dominaient : chasser l'Autriche du sol national, établir le régime constitutionnel. Ce programme se complétait, non par la conception de l'unité que nul alors, sauf Mazzini, ne poursuivait, mais d'une sorte de fédération qui assurerait l'union à l'intérieur et, vis-à-vis de l'étranger, l'indépendance.

Charles-Albert, roi de Piémont, se mit à la tête

du mouvement, se séparant nettement des autres princes de la Péninsule. Les deux tentatives qu'il fit furent vaines. Après sa défaite à Novare, la domination autrichienne fut établie à Venise. La réaction arriva.

Le roi de Naples répudia les libertés qu'il avait concédées, le duc de Toscane les laissa tomber en désuétude, les armées Françaises durent rendre à Pie IX sa capitale. L'Autriche réorganisa sa domination ; à Milan, Verone, Venise, Parme, Modène, Bologne repaurent les uniformes blancs. L'œuvre de 1815 fortifiée par la crise qu'elle avait victorieusement traversée, semblait consolidée, renouvelée, rajeunie.

Elle l'eut été sans l'initiative inattendue d'un petit peuple qui s'appliqua avec une persévérance extraordinaire à préparer les destins futurs, sut ménager à la cause de l'Italie des amis puissants et dévoués, mit tout à profit, même ses causes d'infériorité, se joua des obstacles avec une souplesse inouïe et fut secondé par un constant bonheur. L'artisan de la transformation italienne fut le Comte de Cavour. C'est le 4 novembre 1852 qu'il prit définitivement le pouvoir. Avec Cavour les desseins se précisent, s'agrandissent, les événements se développent avec une progression bien ordonnée qui atteste une direction vigilante autant que vigoureuse. Son premier soin fut de créer par un artificieux et obstiné groupement de faits et de griefs, ce qu'on appela plus tard la « question Italienne. »

La question Italienne une fois entrée dans le domaine public il conviendra de la proclamer solennellement devant l'Europe ainsi qu'on le fera au Congrès de Paris. Ce sera le second acte. Puis toutes choses mises au point par cette longue préparation, le moment viendra de brusquer l'entreprise et d'attaquer ouvertement l'Autriche, de la faire attaquer surtout par un allié assez puissant pour dominer, mais assez aveuglé pour se réduire au rôle d'instrument : ce sera le troisième acte du drame, celui qui se dénouera à Solférino. Enfin l'Autriche vaincue, il faudra convaincre l'Italie qu'elle doit renoncer à ses vieilles séparations, à son antique esprit municipal, à ses souvenirs de rivalité et de gloire ; il faudra par un prodige d'habileté faire acclamer par les villes dépouillées leur propre abdication, intercepter entre la Péninsule et l'Europe le bruit des résistances et des murmures, et partout masquer la conquête sous les apparences d'une joyeuse adhésion.

Nous avons dit que la question Italienne avait été posée au Congrès de Paris. Cavour s'était placé comme représentant de la Sardaigne en antagonisme avec l'Autriche. Il n'avait pas seulement revendiqué les droits du Piémont, il avait également affirmé l'indépendance des autres états Italiens. A partir de ce moment les relations furent très tendues entre l'Autriche et le Piémont. Nous ne parlerons pas, comme n'entrant pas dans le cadre de notre étude, des évène-

ments écoulés depuis l'entrevue restée historique de Plombières jusqu'à la bataille de Solférino et Melegnano et la paix de Villafranca. De Milan, où il était entré en triomphateur, Napoléon adressait aux Italiens une proclamation à laquelle ils étaient tout disposés à répondre. « Unissez vous, disait-il, dans un seul but, l'affranchissement de votre pays. . . . Je ne viens pas ici avec un système préconçu pour imposer ma volonté ou pour déposséder les souverains : mon armée ne s'occupera que de deux choses, contenir nos ennemis et maintenir l'ordre intérieur ; elle ne mettra aucun obstacle à la manifestation de vos vœux légitimes. » Quels étaient ces vœux ? Comment en contrôler la légitimité ?

Tandis que s'accomplissaient en Piémont et en Lombardie les faits militaires, l'Italie centrale était devenue le théâtre des évènements politiques qui altéraient profondément la situation. La Toscane, les Romagnes, les duchés de Parme et de Modène avaient secoué la domination de leurs anciens souverains, s'étaient donné des administrations locales provisoires et offraient la dictature au roi de Piémont. C'est la Toscane qui avait fait la première sa résolution. Celle-ci était préparée depuis longtemps déjà par les livres et les brochures ; elle l'était par les spéculations des libéraux Florentins qui lassés de leur maître débonnaire, aspiraient vaguement à d'autres destinées ; mais jamais elle n'eut éclaté sans

les Piémontais. Le premier de tous ces agents fut le ministre accrédité par la Sardaigne auprès du grand duc Léopold, M. Buoncompagni qui fut en Toscane. « Un agitateur pacifique autant que diplomate. »

Dès le lendemain du jour où l'ultimatum autrichien était parvenu à Turin, le chevalier Buoncompagni remettait au ministre du grand duc, une note proposant à la Toscane une alliance offensive et défensive avec le Piémont. A ce prix, disait-on, l'indépendance Toscane serait respectée. Pour faire prévaloir ses vues, Buoncompagni invoqua le témoignage de l'opinion publique, qu'il connaissait bien, car depuis deux ans, il travaillait à la façonner. Le grand duc se retrancha dans sa neutralité, ne voulant être ni le lieutenant de l'Autriche, ni celui de Victor-Emmanuel. C'est ce qu'attendait le Piémont. Le 27 avril, la population florentine, prenant parti pour la guerre contre les Tudesques, l'émeute éclata. Le grand duc repousse les propositions imposées par les manifestants et part pour l'Allemagne. Le soir même, Buoncompagni présida à l'organisation d'un gouvernement provisoire. Il fit plus ; la dictature fut offerte à Victor-Emmanuel, qui, sur les conseils de l'Empereur, se contenta d'assumer le protectorat de la Toscane. Buoncompagni fut nommé, à titre provisoire, commissaire extraordinaire au nom du Piémont.

La révolution de Toscane devait sûrement avoir son contre-coup dans l'Italie centrale. Le 1^{er} mai, la

duchesse de Parme avait été obligée de quitter sa capitale. Rappelée quelques jours après, elle ne put cependant sauver le trône de son fils. Dans l'Etat de Modène, les provinces de Massa et de Carrare, situées à l'occident des Apennins, s'étaient, dès le 27 avril, séparées de la maison d'Este. Le 30, les soldats Piémontais avaient occupé Massa et Carrare, au milieu des acclamations du peuple. Le duc François V fit appel à l'Autriche, qui répondit que présentement, elle ne pouvait rien. Ne se sentant pas en sûreté, le duc se retira chez les Autrichiens, à Mantoue. Le lendemain, une commission provisoire de gouvernement s'instituait dans l'ancien duché de la maison d'Este et proclamait Victor-Emmanuel. Cette commission envoya aussitôt une députation au roi, qui, comme il l'avait fait pour Florence et Parme, délégua ses pouvoirs à un ministre extraordinaire.

L'agitation s'étendait jusqu'aux Romagnes, où le peuple reprochait aux légats du pape d'être les agents de l'Autriche. Dès que les troupes autrichiennes eurent, le 11 juin, évacué les Etats pontificaux, le cardinal légat de Bologne, ne pouvant assurer l'ordre public, avait quitté immédiatement la ville, suivi par tous les fonctionnaires pontificaux. La capitale de l'Emilie se trouve ainsi, *ispo facto*, maîtresse d'elle-même. Comme une trainée de poudre, les événements de Bologne se reproduisent simultanément dans toutes les villes importantes des Romagnes, des Mar-

ches et de l'Ombrie. Ferrare, Forli, Ravenne, Fano, Ancone, Pérouse, abattent l'écusson pontifical, proclament leur indépendance, et demandent leur annexion au Piémont. La révolution était complète dans toute la région centrale de la péninsule. Désormais le Piémont, la France et l'Europe, avaient à compter avec une question nouvelle, la question de l'Italie centrale que les préliminaires de Villafranca avaient touchée sans la résoudre.

Revenu à Turin après Villafranca, Victor-Emmanuel parut accepter avec résignation les conséquences de son incomplète victoire. Il reçut la démission de Cavour, forma un cabinet notablement défavorable à la politique d'aventures, et rappela des provinces ses commissaires. Comment les Italiens allaient-ils accepter cette demi-délivrance ?

La question se posait avec une urgence redoutable pour l'Italie centrale, officiellement rendue aux princes qu'elle avait naguère laissés partir ou chassés. Nous allons rechercher quel mélange d'élan spontané et de coercition savante amena dans les divers Etats, à Florence, à Modène, à Parme, à Bologne, la solution définitive que le temps semble avoir aujourd'hui consacrée.

Nous avons déjà vu que les Toscans avaient, dès le 27 août, expulsé ou plutôt congédié leur grand duc. Cependant, si Florence avait accepté la dictature du roi Victor-Emmanuel, c'était à titre provisoire et

sous réserve de la plus entière autonomie. Les Toscans ne voulaient pas le retour de l'influence autrichienne, mais sur ce point seul, ils étaient unanimes ; pour tout le reste, leur pensée flottante s'égarait en toute sorte de plans, confédération d'Etats, prince étranger, royaume de l'Italie centrale. S'ils inclinaient parfois à s'unir à la Sardaigne, c'était par raison plutôt que par goût. Ils acceptaient le sacrifice, mais aussitôt ils s'appliquaient à retenir à leur profit tant de choses, qu'on ne voyait plus ce qu'ils concédaient. Ils ne se figuraient pas que leur patrie ne fut point capitale, que leur cité s'effaçât devant Turin.

On en était là, quand la paix fut signée. Lorsqu'on sut que le traité stipulait la restauration du grand duc, les inquiétudes privées se mêlèrent aux anxiétés publiques. Ceux qui s'étaient compromis dans les derniers événements, voyaient déjà l'exil et les vexations qui allaient suivre. En ces conjectures, M. Bianchi, secrétaire du gouvernement provisoire, fut envoyé à Turin, le 13 juillet. Les instructions qui lui furent remises par M. Buoncompagni portaient sur trois points : La Toscane courait-elle le risque d'une restauration ? Le protectorat Piémontais devait-il continuer ? Ne serait-il pas opportun d'interroger la nation sur son sort futur ? M. Bianchi vit le roi, qui lui promit de ne pas « abandonner les braves gens qui s'étaient donnés à lui. » Il vit Cavour qui était encore plus encourageant. Enfin, à travers tous ces indices,

une parole se répétait, singulièrement réconfortante, et d'autant plus précieuse qu'elle émanait de l'empereur : « Le traité consacrait la restauration des princes, mais ne pourrait s'exécuter par la force. » Ces informations, transmises à Florence, calmèrent les esprits. Pourtant il est douteux que la Toscane, livrée à ses propres forces, eut puisé en elle-même l'énergie nécessaire pour résister à la diplomatie jusqu'au bout. De guerre lasse, elle eût repris ses anciennes chaînes.

Il se trouva un homme au vouloir indomptable, qui, d'une impulsion impérieuse, poussa la Toscane dans la voie où elle hésitait à s'engager. C'est lui qui, ne tolérant ni trêve ni repos, l'amena à reconnaître, à acclamer comme une insigne faveur, ce qui eut semblé naguère abdication. Ce personnage s'appelait le baron Ricasoli.

L'un des premiers, Ricasoli, non-seulement eut la conception de l'unité italienne, mais annonça quelle forme elle revêtirait. « Il faudrait d'abord chasser l'Autriche, et aussi, ajoutait-il, tous les princes qui font cause commune avec elle. » Pour une telle entreprise, le concours de la révolution serait nécessaire, et il n'hésitait pas à l'appeler, non par sympathie, mais avec la hardiesse paisible et radicale du systématique indifférent à tout, hormis son but. Le roi de Sardaigne ayant seul une organisation militaire, c'était à lui qu'il fallait confier le drapeau de l'Italie.

L'Italie délivrée, on devrait se garder de la reconstituer avec deux ou trois princes, mais « lui donner de suite cette unité puissante vers laquelle tendent toutes les choses de l'avenir. » Sur un seul point il se trompait, c'était sur la durée de l'évolution qu'il prédisait, mais qu'il n'espérait point voir achevée. Il incarnait quelques-unes des qualités plus impérieuses qu'aimables qui subjuguent les peuples en les violentant un peu.

C'était au mois de mai 1859, après l'expulsion du grand duc, que le baron Ricasoli était entré dans le gouvernement formé par M. Buoncompagni, comme ministre de l'intérieur. A la nouvelle de Magenta, il s'écria : « En Toscane, nous ne tarderons pas à proclamer Victor-Emmanuel comme roi d'Italie », et devançant l'avenir, il avait ajouté : « L'Italie sera une jusqu'au Garigliano et ne tardera pas à l'être jusqu'au Faro. » La paix qui suivit l'indigna. Buoncompagni rappelé, confia le pouvoir à Ricasoli, qui, sous le nom de président du conseil, était devenu chef du gouvernement.

Elu au poste suprême, il n'eut qu'un dessein : la guerre au « municipalisme », l'union au Piémont, et par cette voie, l'unité Italienne. Comme des adresses commençaient à se signer dans les municipalités, en vue de l'annexion au Piémont, il envoya des ordres pour que ce mouvement fût activé. Pourtant, dans les districts éloignés de Florence, les gens

de la campagne comprenaient peu ce qui se passait. On leur parlait de levées, d'impôts, de charges nouvelles, de là naissaient des regrets, tout au moins des hésitations. Bien vite, il faut intimider ces résistances. « Veillez, écrit Ricasoli, sur les troubles qui auraient pour instigateurs les prêtres et les paysans. Je veux les uns à leur autel, les autres à la charrue. » Les prêtres, en effet, partageaient avec les paysans, les défiances du haut Baron Florentin. Ils avaient vivement ressenti les atteintes récentes portées au pouvoir temporel du pape, et on pouvait craindre que, dominés par ce grief, ils n'entretinssent dans les masses rurales, des opinions peu favorables à la Sardaigne. De ce côté, se porte la vigilance de Ricasoli. Ce n'était pas chez lui fanatisme antireligieux, mais inébranlable volonté de briser ce qui empêcherait le dénouement final ou le retarderait.

Tandis que les campagnes paraissaient un peu incertaines, les villes semblaient offrir un chaleureux concours. Pour y resserrer l'esprit d'union, l'institution de la garde nationale fut remaniée et fortifiée. Toutes choses ainsi préparées, l'heure parut venue d'élire l'assemblée qui réglerait le sort du Grand Duché. La loi électorale remise en vigueur, fut celle de 1848, et comme elle n'accordait guère le droit de vote qu'à la classe moyenne, elle sembla merveilleusement propre à consacrer une révolution voulue surtout par la bourgeoisie et par une portion du patri-

ciat. Tout préjugait d'ailleurs le résultat. Le Grand Duc était loin et la présence de son fils dans les rangs de l'Autriche pendant la dernière guerre, avait éloigné de lui les partisans qui lui restaient. Que les votes fussent inspirés par l'obéissance, la résignation, l'enthousiasme, c'est de quoi Ricasoli ne s'inquiétait guère : au sortir de l'urne, tous les suffrages d'adhésion auraient la même couleur, et vaudraient également devant l'Europe. Le succès était contagieux ; on ne doutait pas que la soumission ne prit bientôt des airs de joyeux avènement, on ne doutait même pas des acclamations, surtout si quelque apparence d'autonomie administrative fournissait aux partisans arriérés du « municipalisme », un prétexte pour se rallier.

Tel était l'état de la Toscane au commencement d'août. Si Florence consentait à se laisser absorber, quelle résistance pourraient offrir les duchés : celui de Modène mal gouverné et envahi par les agents sardes ; celui de Parme qui semblait le prolongement naturel du Piémont. Un homme d'ailleurs se trouvait en ces régions, décidé à proscrire toute réaction et à dicter même au peuple ce qu'il devait vouloir. Ce que Ricasoli était à Florence, Farini le fut à Modène et plus tard dans toute l'Italie centrale.

Envoyé comme commissaire Sarde à Modène après le départ de François V, c'est là que Farini apprit la nouvelle de la paix de Villafranca. Son parti fut vite

pris. Il télégraphia à Cavour de lui donner des instructions, car dit-il, « si le duc, par l'effet d'une convention à moi inconnue, faisait quelque tentative, je le traiterais en ennemi du roi, et de la patrie, et ne me laisserais chasser par personne, dût-il m'en coûter la vie. » Cavour n'était plus ministre. lorsqu'il reçut cette dépêche ; il ne put qu'applaudir, et faciliter l'envoi d'armes à Modène. Sur ces entrefaites Farini reçut son ordre de rappel. Il obéit, mais avec une subtilité toute Italienne. Solennellement il abdiqua ses fonctions de commissaire, puis ayant déposé la livrée Piémontaise, il monta au balcon du palais d'Este et proclama sa propre dictature. Il ne souhaitait que deux choses, des hommes et de l'argent. « Si les Autrichiens viennent, ajoutait-il, nous nous battons désespérément. » Cependant les avis venus de Turin l'encourageaient à la résistance et le suppliaient de tenir ferme : C'est sous ces auspices que se préparèrent les élections pour l'assemblée Modenaise.

A Parme l'animation était moindre mais le résultat fut le même. Le commissaire Sarde était M. Palliéri. Comme la convention de Villafranca se taisait sur le sort du duché on affecta à Turin de croire que cela signifiait annexion. Des ordres avaient même été donnés en ce sens par Cavour, mais le gouvernement Français trouvant cette avidité prématurée fit des remontrances. On rappela le commissaire Sarde déjà transformé en gouverneur. M. Palliéri partit donc,

mais en laissant derrière lui une administration qui sous prétexte de maintenir l'ordre préparerait l'union avec le Piémont. Plus tard la direction des affaires fut confiée à M. Farini qui dominant dès lors les deux duchés, devint le véritable chef de toute l'Emilie.

Il reste à parler des Romagnes où le Piémont avait délégué M. Maxime d'Azeglio. A la nouvelle de la paix, la perplexité fut plus grande en cette contrée qu'en toute autre de la péninsule. Ces provinces appartenaient non à un prince fugitif, mais à un monarque encore assis sur le trône, le Pape. On pouvait craindre dans les Romagnes quelque tentative pour rétablir la domination pontificale. Qui arrêterait cette réaction une fois commencée ? C'est dans ces conjectures que M. d'Azeglio reçut son rappel. Il ne résolut de partir qu'après avoir mis en état de défense, les provinces qu'il était contraint d'abandonner. A côté du péril de la réaction, il avait vu le péril de l'anarchie; en un pays turbulent par nature longtemps comprimé, puis privé tout à coup de toute autorité. Au lieu de concentrer ses troupes, d'Azeglio les répartit dans les anciennes garnisons pontificales, occupa fortement Bologne, puis partit pour Turin où sa conduite fut approuvée.

Trois semaines à peine, s'étaient écoulées depuis la paix de Villafranca, et déjà le traité semblait caduc. Des rivages de Livourne, aux lagunes de Ravenne, tous les ressorts de l'autorité étaient entre les mains des amis du Piémont. Une seule chose restait à

craindre, c'était l'intervention diplomatique. Mais une rumeur fort rassurante prenait de plus en plus crédit. Le traité de Villafranca, disait-on, en ce qui concernait l'Italie centrale ne pouvait être exécutable que par la persuasion.

Les élections en Toscane furent ce qu'elles devaient être avec un corps électoral restreint, en présence de faits presque accomplis et sous la main du rude conducteur qui régissait alors la Toscane. Le 11 août l'assemblée tint sa première séance. Le 12 une proposition lui fut soumise qui consacrait la déchéance de la maison de Lorraine. Le 16 la déchéance fut prononcée sans aucune voix dissidente. Quatre jours plus tard à l'unanimité moins trois voix l'annexion à la Sardaigne fut votée et il fut décidé qu'une délégation serait envoyée à Victor Emmanuel pour lui porter le vote des Toscans et lui offrir la couronne.

Quand ces nouvelles parvinrent à Turin elles y occasionnèrent une grande joie mêlée de beaucoup d'embarras. Perplexité du gouvernement Sarde qui ne sait comment accepter. Le comte Arese est envoyé en hâte auprès de Napoléon III. Celui-ci toléra, sans acquiescer tout à fait, le projet formulant une acceptation conditionnelle et remettant la solution définitive au jugement de l'Europe réunie en congrès. Pendant ce temps les délégués Toscans étaient partis pour Turin où ils furent reçus en grande pompe. Ils remirent solennellement au roi le procès verbal des délibérations de

l'assemblée. Victor-Emmanuel remercia comme il le devait ceux qui se donnaient à lui, vanta la nécessité d'un royaume fort qui assurerait l'indépendance nationale, exprima hautement le désir de grouper sous son sceptre les populations de Toscane. Après avoir ainsi marqué ses préférences personnelles, il s'abrita avec une modestie affectée derrière le jugement de l'Europe. « La réalisation de nos vœux, ne peut s'opérer que par la voie des négociations qui auront lieu sur les affaires d'Italie. Fort des droits que votre résolution me confère, je soutiendrai votre cause auprès des puissances. J'espère que l'Europe ne refusera pas d'accomplir vis à vis de la Toscane, l'œuvre réparatrice que dans des circonstances semblables, elle a accomplie naguère vis-à-vis de la Grèce, de la Belgique et des Principautés. » Interrogé sur l'interprétation à donner à ces paroles, Cavour répondit qu'il fallait les entendre dans le sens le plus large possible ; ce qui n'était encore qu'une espérance, fut présenté au public comme une certitude. Aussi les délégués Toscans furent-ils fêtés et traités en compatriotes unis désormais sous les mêmes lois et le même sceptre. A Florence une proclamation de l'autorité municipale laissa croire à la réunion définitive. Une série de décrets furent rendus ou mis à l'étude en vue d'unifier par avance la coutume ou la législation.

A Modène, les élections eurent lieu. Du suffrage populaire sortit une assemblée qui proclama comme

celle de Toscane la déchéance de la dynastie régnante et la réunion à la Sardaigne. A quelques jours de là les Parmessans ne procédèrent pas autrement ; ils prirent une double délibération : la première déclarait les Bourbons inhabiles à régner, la seconde les faisait eux-mêmes sujets de la maison de Savoie. Le 15 septembre les représentants des deux duchés arrivèrent à Turin comme l'avaient fait déjà les députés de Florence, afin de porter au roi les vœux de leurs assemblées. Rien ne fut négligé pour aviver l'enthousiasme Victor Emmanuel répéta avec quelques variations de forme, son discours aux Florentins. Il serait, disai-til, heureux de régner sur les nouvelles provinces, seulement il était tenu d'obtenir les ratifications de l'Europe. Sur quoi Modenais et Parmessans poussèrent de grandes acclamations et se mirent à parler et à agir comme si leur sort était réglé.

Comme les Toscans, les Florentins et les Modenais, les Romagnols avaient élu une assemblée constituante, et cette assemblée, à l'exemple de ses voisines, avait voté la déchéance du pouvoir pontifical et la réunion au Piémont. Mais ici les difficultés surgissaient. Dans les Romagnes, la situation était plus délicate que dans les duchés. Les souverains de ces pays avaient pu être traités comme ennemis, puisqu'ils étaient alliés de l'Autriche. Ils avaient trahi l'Italie ; leurs territoires pouvaient être considérés comme conquêtes effectuées en temps de guerre par les forces nationales.

Il n'en était pas de même des états de l'Eglise dont la neutralité avait été reconnue par toutes les puissances. Les légations de Bologne, Ferrare, Ravenne, n'étaient qu'un démembrement d'un état encore existant, en la capitale duquel le roi Sarde avait encore son ambassadeur.

Entre les deux cours les rapports n'avaient pas été rompus. Les griefs des Romagnols contre la domination cléricale étaient-ils un motif suffisant pour justifier une expropriation qui n'attendrait pour devenir définitive que la légalisation de l'Europe. On hésitait à Turin ; de Paris on conseillait de s'abstenir.

Cependant le gouvernement provisoire établi à Bologne, envoyait aux cabinets européens un mémorial tendant à démontrer : les vices et les malheurs de 45 années de domination pontificale remplies de soulèvements, de réactions se succédant sans interruption et aboutissant à l'expédient déplorable de l'occupation militaire étrangère. Ce document comme unique remède à tant de maux concluait à la nécessité de l'union des Légations avec le Piémont. Après bien des hésitations, le parti de l'audace l'emporta à Turin. Victor-Emmanuel reçut le 24 septembre les députés des Romagnols. Il répéta le même discours que précédemment, cependant après avoir annoncé qu'il prendrait au pape si l'Europe ne s'y opposait pas, un bon tiers de ses états, Victor Emmanuel ajouta comme pour s'absoudre lui-même « Prince catholique, je conserverai tou-

jours un profond et inaltérable respect pour le chef suprême de l'église. »

Les cabinets européens avaient beau s'agiter, en même temps, en d'interminables échanges de vues à propos des affaires italiennes ; l'union de l'Italie centrale au Piémont était, de fait, accomplie dès lors. La diplomatie était impuissante à s'y opposer ; l'emploi de la force eut seule pu empêcher que Ricasoli en Toscane, Farini dans les duchés, et Cipriani qui avait succédé à d'Azeglio dans les Romagnes, se considérassent, non comme chefs de gouvernements locaux indépendants, mais comme de simples agents temporaires du gouvernement Piémontais.

Ces premiers résultats obtenus les gouvernements provisoires des provinces du centre eurent à se préoccuper de consommer l'union en ce qui les concernait. Il fut proposé comme première mesure de les réunir en une ligue militaire. Pour la Toscane et les duchés l'accord était facile ; mais Farini tenait à exclure d'une telle ligue les Romagnes dont la situation vis-à-vis de l'extérieur était différente et pouvait englober les deux autres membres de la ligue dans les conséquences d'une intervention possible en faveur du pape. On adopta, comme moyen terme, à Florence et à Modène de s'engager à défendre les Romagnes sans se lier avec elles. La ligue ainsi entendue fut conclue le 10 août 1859. Le protocole restait « ouvert en faveur des autres provinces », formule adoptée pour faciliter l'ac-

cession des Romagnes. Le gouvernement de Bologne en effet y adhéra.

En peu de temps, trois états avaient disparu, et le quatrième l'état pontifical, se trouvait démembré. Le royaume des Deux-Siciles restait seul sain et sauf. La doctrine nouvelle de droit public, sous prétexte de non intervention réduisait l'Europe au silence, ou n'autorisait qu'un blâme sans sanction. La diplomatie n'avait plus qu'un refuge, Zurich, lieu désigné pour les conférences qui transformeraient en traité les préliminaires de paix. Les travaux furent bientôt interrompus. De quoi en effet pouvait-on s'entretenir ? La confédération italienne était abandonnée de tous, les réformes étaient impossibles dans l'état pontifical qui s'en allait en morceaux, les Venètes repoussaient énergiquement l'autonomie et ne voulaient qu'une entière indépendance.

Pendant ce temps les gouvernements provisoires de l'Italie centrale, ne restaient pas inactifs. Après avoir conclu la ligue dans le but de maintenir la paix publique et surtout d'empêcher toute tentative de restauration, se sentant forts, ils tentèrent une combinaison, qui en cas de succès consommerait virtuellement l'annexion. Cette combinaison consistait à réunir les quatre états sous la régence provisoire d'un prince de la maison de Savoie : le prince Carignan. Ce plan qui n'était pas nouveau, avait été écarté une première fois par crainte de contrecarrer Napoléon. Les menaces

de Garibaldi fournirent un prétexte nouveau pour le reprendre. A Parme, Bologne, Modène, Florence, les assemblées furent convoquées et votèrent une adresse qui conférait la régence au prince de Carignan. Napoléon III s'y opposa. Le gouvernement Piémontais obéit, mais il trouva un expédient qui réduisait à une concession de pure forme l'acte de déférence envers l'empereur. Le prince de Carignan recevrait les députations, invoquerait pour refuser leurs offres, de hautes raisons de convenance politique, mais aurait soin de donner à son refus un caractère tout personnel, et ajouterait que pour satisfaire au vœu public il délèguait ses pouvoirs à un mandataire qui exercerait la régence à sa place. Napoléon très irrité se garda bien de pousser sa désapprobation jusqu'au veto.

Tandis que M. Buoncompagni, gouverneur général, préparait son entrée dans les nouvelles provinces, les plénipotentiaires revenaient de Zurich après avoir signé le traité. Ils avaient limité la frontière entre la Lombardie et la Vénétie, déterminé certains arrangements financiers, puis sans illusions ils avaient consigné en style diplomatique toutes sortes de choses qui n'avaient même pas attendu pour mourir qu'on les enregistrât.

Après l'échec du Congrès qui devait décider du sort des populations de l'Italie centrale, la politique du

comte Waleski était définitivement battue. Ce ministre démissionna le 5 janvier 1860, et M. Thouvenel vint inaugurer une autre politique. Il n'y avait plus de raison désormais pour que Cavour restât dans la pénombre où il avait dû se mettre le lendemain de la paix de Villafranca. Le 20 janvier il reprenait officiellement la direction politique du gouvernement du roi.

Son premier soin fut de grossir le courant annexionniste afin de paraître débordé par lui. Se dire poussé, c'était pousser l'Europe. « Voici la note à faire entendre, écrirait-il à M. Farina : demander avec énergie et même avec un peu de colère une solution ; déplorer les retards ; répéter que la diplomatie ne peut reconnaître la destruction des trônes dits légitimes, mais qu'il faut lui présenter des faits accomplis. » Cavour se prévalait des vœux que lui-même avait soufflés, et affectait d'avoir la main forcée, puis il répétait que ce qu'on refuserait au roi, on le donnerait à l'anarchie. Son second soin fut de resserrer tellement l'alliance avec l'Angleterre, que la France fut entraînée, sous peine de voir passer à Londres toute la reconnaissance Italienne. Les choses ainsi préparées, soit en Italie soit à Londres, Cavour put se croire assez fort pour arracher à Napoléon la suprême ratification.

Cavour envoie à Paris deux représentants. L'Empereur voulait se dégager à Vienne et sans péril pour

sa loyauté des stipulations de Villafranca, et trouver un biais qui permit de dire aux Sardes qu'on leur abandonnait les Romagnes, et aux catholiques qu'on ne dépouillait pas tout à fait le pape, enfin sauver pour un temps et sans beaucoup d'illusions pour l'avenir, l'indépendance de la Toscane. L'Autriche ne partageait pas ces vues. Pour les Romagnes, Napoléon imagina une combinaison qui prétendait concilier les deux souverainetés. Les Romagnes seraient gouvernées par Victor Emmanuel, seulement celui-ci n'aurait que le titre de vicaire et paierait un tribut au souverain Pontife. Dès deux côtés cette proposition était inacceptable.

Quelques jours après, M. Thouvenel formula aux représentants de Cavour les vœux et non les volontés de l'Empereur : le vicariat et l'érection de la Toscane en royaume séparé sous un prince de la maison de Savoie. Cavour n'accepta pas. « Plutôt que d'abandonner la Toscane, nous demandons à être laissés seuls nous débattre contre l'Autriche ». En même temps, il exhortait ses représentants à faire valoir les vœux du peuple Toscan, à représenter l'état avancé des choses qui ne permettait plus qu'on s'arrêtât. La réponse de Cavour à l'ultimatum fut un refus de délimiter les agrandissements de la Sardaigne. Il transmettrait, disait-il, les vœux de la France à M. Farini qui gouvernait l'Emilie et à M. Ricasoli qui gouvernait la Toscane. Ceux-ci provoqueraient,

sans doute, dans l'Italie centrale, un second vote national, ainsi que le voulaient les propositions anglaises, et, si ce vote était favorable, le roi ne se croirait plus en droit de surseoir à l'annexion pure et simple, soit pour les Légations, soit pour Florence.

Le 1^{er} mars, l'Empereur ouvrait la session législative et disait : « J'ai conseillé au roi Victor-Emmanuel de répondre favorablement au vœu des populations qui s'offraient à lui, mais de maintenir l'autonomie de la Toscane, et de respecter en principe les droits du Saint-Siège ». Tandis qu'il parlait de la sorte, les événements se précipitaient dans la péninsule.

La réponse aux avis de la France, ce fut dans les quatre états de l'Italie centrale, la convocation des électeurs qui seraient appelés une deuxième fois à statuer sur leur sort. Comme la sincérité du premier scrutin avait été contestée, il fut décidé que le mode de scrutin serait cette fois le vote universel.

Dans l'Emilie, le résultat du nouveau scrutin était trop prévu, pour que la curiosité fut grande. L'union avec la Sardaigne existait de fait, et tous les décrets rendus depuis plusieurs mois, n'avaient eu d'autre but que de l'affermir. Qui d'ailleurs eut protesté. Le duc de Modène était impopulaire, la duchesse de Parme déjà oubliée ; les Romagnols ne connaissaient le pape que par les cardinaux qu'ils n'aimaient pas, et par les gouverneurs autrichiens qu'ils détestaient.

Au dépouillement, il n'y eu que huit cents suffrages hostiles, tout le reste fut pour la Sardaigne.

En Toscane, le sentiment était différent. Là, régnaient, à travers le tumulte des manifestations, le regret de la douce vie d'autrefois, et la vague appréhension des lourds fardeaux inhérents aux grandes monarchies. A cela, se joignait le dédain pour les gens de Turin si inférieurs aux Florentins pour la culture intellectuelle et pour la politesse des mœurs. Enfin, la patrie des Médicis ne renonçait pas sans peine à son individualité historique. Ces impressions contenues dans le secret du foyer, se résumaient en quelques-unes de ces silencieuses répugnances que le scrutin traduit mal ou ne traduit pas du tout. Une influence dominait toutes les autres, celle de l'impérieux Ricasoli. Celui-ci, en effet, tenait le pays dans ses mains. C'est lui qui, par sa fermeté aidée d'un peu de violence, avait intimidé les partisans de l'autonomie ; c'est lui qui avait brusqué le premier vote qui devait entraîner le second. Une grave considération retenait d'ailleurs les adversaires du Piémont : que serait le royaume séparé, conseillé par la France ? Celle-ci donnait ce conseil si timidement, qu'à le suivre on courait le risque de se trouver abandonné même par elle. Une croyance très répandue, était que l'Empereur ne se rangeait à cet avis que par condescendance pour l'Europe et pour l'opinion conservatrice de son propre pays, mais ne tenait que

médiocrement à être écouté. Une telle crainte dissolvait tous les éléments de résistance et ralliait aux faits accomplis ceux-là mêmes que ces faits froissaient le plus. Sur 386.445 votants, 366.571 se prononcèrent pour l'union à la Sardaigne. Quelques jours après parurent les décrets royaux qui proclamaient la réunion.

« Faisons serment de ne pas nous arrêter tant que les destinées de la patrie commune ne seront pas accomplies. » Ainsi parlait, dans la séance du 13 avril 1860, le rapporteur du projet de loi sanctionnant l'annexion de l'Emilie et de la Toscane. Venise, Naples, Rome, telles étaient désormais les trois cités à affranchir. Pour Venise, on se résignait à patienter, tant elle était bien gardée par les canons autrichiens. Le royaume des Deux-Siciles semblait plus facile à acquérir. Quant à Rome, le drapeau de la France flottait sur le château Saint-Ange, la rendant inviolable. Cependant, on parlait à intervalles périodiques, du retrait des corps d'occupation. Le roi, les ministres, les hauts personnages de l'Etat, affectaient de modérer le vœu public, mais ils le contenaient avec tant de douceur, que le meilleur moyen de plaire était de désobéir. Le programme de Cavour était désormais fixé, c'était celui de l'Italie unitaire rassemblée sous le sceptre du roi, son maître.

Plusieurs traits particuliers marquent cet achèvement de l'unification. Les plébiscites de 1859 peuvent s'appeler union volontaire, ceux de 1860 sont le fruit de la conquête. En 1859, les Italiens du centre, abandonnés par leurs princes ou les ayant chassés, s'offrent sans répugnance, et les plus réfractaires se laissent absorber sans trop murmurer. En 1860, les Italiens du Sud, après quelques jours d'entraînement, se rejettent en arrière et si vivement, que la terreur seule peut les retenir ou les soumettre. En 1859, le vote populaire a précédé l'occupation, en 1860, il vient ensuite.

Depuis longtemps, les regards de Cavour se portaient sur les Deux-Siciles, lorsqu'il apprit les projets des Garibaldiens. Il interroge son agent à Naples, M. de Villamarina : « Est-il possible de créer dans les deux Siciles, un courant annexioniste analogue à celui qui s'était produit en Toscane. » La réponse de Villamarina fut très nette. « Dans les provinces de terre ferme, il ne fallait pas songer à une pareille manifestation. Tout autre était la Sicile : là, l'idée de l'annexion était fortement accréditée. » Après de nombreuses hésitations, l'expédition est décidée. Cavour, instruit des projets de Garibaldi, essaya de les arrêter ; mais celui-ci parti, l'arrêterait-on de force. D'Azeglio conseillait l'affirmative. Ricasoli voulait qu'on secondât l'insurrection « ouvertement si on peut, du moins sans trop se compromettre. Les

Italiens ont le devoir d'aider leurs compatriotes à se débarrasser de leurs mauvais gouvernements. La révolution doit cesser d'être l'œuvre de l'initiative individuelle, le roi doit la prendre en main, devenir le Garibaldi de l'Italie. » Victor-Emmanuel penchait pour cet avis. Il fut décidé qu'on n'empêcherait pas.

Garibaldi va de succès en succès, il entre à Palerme. La tâche de Cavour était singulièrement compliquée. Il lui fallait retenir le mouvement, de peur qu'il ne lui échappât; et le pousser assez pour en assurer le triomphe. C'était par prévoyance du danger d'être débordé, qu'il avait si longtemps refusé ou marchandé sa complicité. Il redoutait les excès des volontaires pour la plupart partisans de Mazzini, et les folies auxquelles se livrerait Garibaldi en pays conquis. Contenue d'une main, la Révolution se sentait aidée de l'autre. L'amiral Persano livra à Garibaldi des armes et des munitions, mais la nuit, en secret, comme le voulait Cavour. Puis, commença le patient travail qui, désagrégeant peu à peu toutes les forces royales, amènerait à point nommé, l'universelle défection.

A Naples on apprit avec stupeur les étapes de Garibaldi et la prise de Palerme. Une ambassade extraordinaire partit pour Paris. Napoléon ne conseilla que l'entente avec le Piémont. Les négociations en vue d'une telle alliance furent commencées, mais Cavour qui ne voulait pas repousser brutalement la main qu'on lui offrait s'efforça de temporiser. Pendant ce temps

les fidèles des Bourbons, diminuaient de plus en plus. Aussi lorsque François II publia ses conditions, Cavour haussa à dessein ses exigences. Les puissances intervinrent en faveur du roi de Naples, mais elles désavouaient d'avance tout emploi de la force. Du reste quelles que fussent les remontrances de la diplomatie, l'attention de Cavour se portait ailleurs. Plus que jamais il importait de contenir la révolution en la poussant.

En Sicile le dictateur avait tout désorganisé. N'était il pas à redouter que l'aventurier une fois à Naples, ne fit par ses extravagances, regretter sa victoire ou ne fut indocile à se dessaisir de sa conquête ? Le plan de Cavour était celui-ci : provoquer à Naples soit un mouvement dans le peuple, soit une sédition militaire, amener de la sorte, le départ du roi, puis le roi parti, brusquer en faveur de l'annexion un vœu qui se transformerait en vote. De la sorte, Garibaldi serait devancé ; sans doute, on le laisserait entrer à Naples en triomphateur, mais on se serait attribué déjà le fruit de la victoire. Le plan échoua car on apprit bientôt que Garibaldi avait débarqué en terre ferme. Le roi François II livré aux traîtres, abandonné de tous, s'embarqua pour Gaète le 3 septembre 1860. Le 7 au matin Garibaldi reçut à Salerne le syndic de Naples qui lui portait les vœux de la population avide de délivrance. Son entrée à Naples fut triomphale.

Maître des Deux-Siciles, Garibaldi annonça que son

séjour à Naples ne serait qu'une halte, il allait poursuivre sur Rome. Quand cette ville serait entre ses mains, il offrirait la couronne d'Italie à Victor-Emmanuel à qui incomberait ensuite la tâche de délivrer Venise. Cavour ne lui laissa pas le temps de mettre ses projets à exécution. Cavour prévoyait la défaite de Garibaldi, défaite qui envelopperait dans son dicrédit, et peut-être entraînerait dans sa chute le royaume de Victor-Emmanuel. Même victorieux, Garibaldi établirait au profit de la révolution l'unité italienne, mais au milieu de tant de folies, que la réaction ne tarderait pas. N'ayant pu devancer Garibaldi à Naples, il résolut de le prévenir à la frontière pontificale. Bien mieux, il franchirait la frontière, prendrait le brigandage à son compte, certain que lui seul saurait limiter ou colorer la violence, s'abstenir des lieux trop sévèrement gardés, procéder en un mot avec célérité, sécurité, impunité.

Jusque-là Cavour s'était appliqué avec beaucoup de soin à prévenir toute incursion contre l'état pontifical, et à y décourager toute tentative de soulèvement à l'intérieur. Avec le plan nouveau, les instructions changèrent, et tout effort fut de raviver la flamme loin de la contenir. « L'heure approche d'agir dans l'Ombrie, écrivait-il au député Gualtério, et dans les Marches. Le ministère est décidé non seulement à seconder mais à diriger le mouvement. » Il façonna d'avance l'opinion. Il ne redoutait pas les révolutionnaires

dont il faisait le jeu. L'essentiel était de conquérir les modérés, les scrupuleux alarmés par les affaires de Sicile. Dans cette prévision, d'habiles confidences, toutes conçues dans le même sens furent répandues dans le public. Si quelque entreprise nouvelle était tentée, ce serait en vue d'assurer l'ordre.

Le but serait, non d'aider l'aventurier, mais de le contenir.

Une seule puissance pouvait tout interdire, c'était la France. Faut-il croire, comme l'a déclaré Cavour, que l'Empereur ait souscrit d'emblée à l'entreprise, et n'ait imposé aucune condition ? A défaut de certitude dans un sens ou dans l'autre, il est sûr que Napoléon ne prononça pas le veto bien net qui eut arrêté les Italiens. Les complications diplomatiques écartées, sans plus tarder, les Sardes rapprochèrent leurs troupes de la frontière pontificale. Il importait que l'armée d'invasion parut appelée par le vœu des habitants. Nous avons déjà parlé à ce sujet des menées de Cavour. M. Farina mit en mouvement ses affiliés. « Le 8, écrivait-il, les comités de la Société nationale, dans les Marches et dans l'Ombrie, prendront l'initiative d'une vigoureuse insurrection ». Par les soins de Ricasoli, des proclamations furent imprimées à Florence et les ballots tenus prêts pour que l'affichage eut lieu au moment de l'invasion. En Toscane, des corps francs furent formés qui exciteraient la rébellion sur les bords de l'Etat ponti-

fical, puis, franchissant la frontière, prépareraient les voies à l'armée régulière. Les choses ainsi préparées, Cavour se chargea de rédiger l'ultimatum d'où naîtrait l'état de guerre..... Le prétexte, ce furent les armements du pape. Les corps pontificaux, disait Cavour, se composaient de gens de toute nation, de toute langue et de toute religion, ce qui offensait profondément la conscience publique de l'Italie et de l'Europe. La conscience du roi Victor-Emmanuel ne lui permettait pas de demeurer témoin impassible des répressions sanglantes par lesquelles des mercenaires étrangers étoufferaient, dans le sang italien, toutes manifestations du sentiment national. La conclusion était que le pape désarmât immédiatement tous les corps étrangers qui étaient par leur existence même une perpétuelle menace à la tranquillité de l'Italie. Avant même que la réponse fut partie de Rome, la raison du plus fort avait été jugée la meilleure, et les troupes sardes avaient passé la frontière pontificale.

La capitulation d'Ancône fut le dernier fait de guerre. Désormais, l'Ombrie et les Marches, comme la Toscane, comme les Romagnes, comme les duchés, étaient prêts pour l'annexion. De plus, le chemin était libre vers le royaume de Naples. Désormais, Cavour pourrait en toute liberté et suivant l'occurrence, soutenir Garibaldi s'il courait quelque risque,

le contenir s'il s'émancipait, et, de toute façon, l'absorber.

Comme Ancône venait d'être prise, le chef du cabinet sarde se présenta devant les Chambres, et sollicita l'autorisation d'annexer, par voie de plébiscite, les Marches et l'Ombrie ainsi que l'Italie méridionale. La loi fut adoptée comme le voulait Cavour.

A quelque temps de là, les Marches et l'Ombrie votèrent l'annexion. Naples, cependant, demeurerait la grande préoccupation. Partout y régnait, dans ce royaume des Deux Siciles, le plus déplorable désordre, l'anarchie la plus complète. De plus, l'armée royale tenait encore autour de Capoue et avait même remporté quelques succès. Garibaldi, très hostile à Cavour, se refusa à l'annexion immédiate, ne voulant l'opérer qu'à *guerra finita*.

La situation à Naples empirait chaque jour. La lutte pour ou contre l'annexion par un plébiscite, continuait, mais en changeant de caractère. Les Mazziniens n'en contestaient plus la nécessité ; ils demandaient seulement qu'elle fut préparée par une assemblée constituante qui en déterminerait les conditions. On en était à cette minute où, à l'exception de ceux qui maintiennent le désordre parce qu'ils en profitent, tout le monde veut en finir, n'importe comment.

C'est à ce moment que Cavour fit voter au Parlement Sarde la loi autorisant les annexions. Afin d'obliger Garibaldi à ordonner l'annexion, le roi Vic-

tor-Emmanuel se dirigea avec son armée sur Naples. Garibaldi hésitait, ne sachant quel parti prendre, lorsque le peuple lassé, se mit de la partie, et manifesta en faveur de l'annexion.

« Si tel est le désir du peuple napolitain, il sera satisfait, dit le dictateur », et il convoqua les électeurs à un plébiscite (13 octobre).

Le 21 octobre, jour du vote, des bandits armés jusqu'aux dents, parcourent les rues de la ville, dénonçant comme traîtres tous ceux qui voteraient non. Trois urnes furent placées dans la salle de vote. La première contenait les bulletins négatifs, la deuxième les bulletins affirmatifs, la troisième était celle où chaque citoyen, après avoir pris son bulletin dans une des deux autres urnes, devait déposer son suffrage. Sous l'œil de ceux qui étaient à la fois les surveillants et les bénéficiaires du scrutin, quelques votants osèrent se diriger vers l'urne des suffrages négatifs, et y puiser leurs bulletins. Les Piémontais eux-mêmes s'émerveillèrent de cette vaillance. « J'ai admiré, écrivait Persano dans son journal, le courage civique de deux ou trois personnes qui ont osé voter non. »

« Le vote, écrivait Elliot à Lord Russel, le 16 octobre, se fera par le suffrage universel, et bien que l'on affecte de parler du scrutin secret, on s'est arrangé de façon que chaque votant soit connu et que l'opinion publique soit à même de se porter sur

lui. Je n'appréhende pas qu'en aucune circonstance, la proportion des votes négatifs eut jamais été bien considérable, mais avec les arrangements qu'on vient de prendre, on a encore réduit leurs chances. Il y a encore, notamment dans la capitale, beaucoup de personnes, formant une grande portion des classes éclairées qui eussent préféré que Naples format un royaume séparé, pourvu qu'ils fussent à l'abri du retour des Bourbons. Mais d'après les termes du plébiscite, ils sont obligés de donner ou un vote affirmatif pour l'unité sous le roi Victor-Emmanuel, ou un vote négatif qui impliquerait simplement le maintien de l'état actuel de désorganisation dont tout le monde a hâte de sortir, et beaucoup de ceux qui sont séparatistes au fond du cœur, donneront un vote affirmatif. » Il y eut 667 non contre 439,000 oui.

Ce plébiscite sans liberté, sans sincérité n'était qu'un déguisement de la conquête. Dès le lendemain du reste la guerre s'engagea entre les Piémontais et les Napolitains, guerre dont l'issue eut été douteuse, si les princes napolitains, ne se contentant pas de l'exciter de loin, étaient venus eux-mêmes en prendre la direction. L'Irlande et la Pologne ne furent pas traitées plus durement. Les élections législatives qui suivirent, expression du suffrage restreint et presque officiel, ne sauraient être considérées comme une confirmation et une contre-épreuve de cette comédie plébiscitaire. Le brigandage a été le vote négatif de la

population des Etats napolitains. Les brigands dans leur majorité furent des patriotes défendant leur indépendance nationale contre une annexion artificielle et violente. Dans cette lutte contre un peuple qui ne veut pas être absorbé et qui se bat pour rester lui-même, Farini, le prince Carignan, Nigra et d'autres s'usèrent et échouèrent. Aujourd'hui encore, quand on y regarde de près, on aperçoit que la soudure opérée par la force, est loin d'être tout-à-fait solide.

Restaient Venise et Rome pour achever définitivement l'unité nationale italienne. L'annexion de Venise ne pouvait s'obtenir que par un rachat ou par l'alliance d'une grande puissance qui lui permit de faire la guerre à l'Autriche.

En 1864, le général La Marmora avait essayé mais en vain de négocier l'annexion de la Vénétie par l'intermédiaire des cabinets de Londres et de Paris. Restait à l'Italie la chance de contracter une grande alliance. Elle jeta les yeux sur l'Allemagne pour voir si au milieu du chaos qui suivit la guerre de Danemark, elle ne distinguerait pas des intérêts susceptibles de s'allier avec les siens.

La Prusse avait, pour complaire au gouvernement Français, reconnu le royaume d'Italie, mais les rapports entre les cours de Berlin et de Turin étaient très froids.

Cependant les mésintelligences entre la Prusse et

l'Autriche commençaient à poindre et on signalait certaines analogies entre les destinées de la maison de Savoie et celles des Hohenzollern. La Prusse avait bien fait au début de 1864 des ouvertures au gouvernement italien pour conclure avec le Zollverein, un traité dont la signature semblait prochaine, mais l'envoyé italien s'aperçut qu'on l'amusait de prétextes dilatoires.

Pendant l'été de 1864 les cabinets de Berlin et de Turin en étaient déjà à échanger des idées sur les éventualités qui pourraient permettre aux gouvernements d'agir de concert. Dès le mois d'août le ministre de Prusse sonda le ministre des affaires étrangères à Florence relativement aux dispositions de l'Italie à se joindre à la Prusse dans une guerre immédiate contre l'Autriche. Le ministre italien répondit que les sentiments de l'Italie contre l'Autriche étaient connus, mais qu'il attendait que le gouvernement Prussien formulât des propositions nettes pour y répondre. La convention de Gastein survint au moment où ces pourparlers étaient le plus actifs. Un tel arrangement avait de quoi donner à réfléchir au gouvernement italien. La Marmora ébranlé se retourna du côté de Vienne et envoya dans cette ville un agent chargé de faire valoir les avantages économiques financiers et politiques de la cession de la Vénétie. Les hommes d'état autrichiens reconnaissaient ces avantages, mais l'Empereur restait ferme à

ne considérer la question qu'au point de vue de l'honneur militaire.

La diplomatie prussienne eut vent de cette mission au moment où les résultats de l'entrevue de Gastein étaient mis en question et où les complications commençaient à renaître en Allemagne. Le ministre Prussien à Florence reprit les négociations avec La Marmora, car Bismark pressait les événements. Un envoyé italien partit le 9 mars 1866 à Berlin. Il était temps de conclure : un conseil de guerre se tint à Vienne le 10 mars ; une note du gouvernement autrichien déféra la question des duchés à la diète et demanda la mise sur pied de guerre des contingents fédéraux. La Prusse de son côté prenait des mesures pour être prête à tout événement. Un conflit semblait inévitable et prochain ; cependant Bismark, à mesure que les événements se précipitaient, montrait moins d'empressement à conclure avec l'Italie. C'est que, au milieu de ses fluctuations, il avait une idée fixe, c'est que l'Italie, dans le cas d'une alliance, devait engager la lutte. L'Italie se refusait d'autant plus énergiquement à ce rôle, que la Prusse ne prenait aucun engagement avec elle. Un accord secret fut cependant signé entre l'Italie et la Prusse en forme de traité d'alliance offensive et défensive, le 20 avril 1866. Il n'était valable que pour trois mois, mais devait subsister, alors même que l'Autriche aurait consenti à

l'annexion de la Vénétie à l'Italie, et de certains territoires à la Prusse.

Le gouvernement Prussien formula le 9 avril 1866 sa proposition de réforme fédérale aux Etats germaniques. Le gouvernement italien prit immédiatement des mesures pour faire face aux événements. Cependant l'action ne s'engagea pas de suite. Bismark restait dans l'inaction ; cette guerre n'était pas populaire en Prusse. L'Italie se demandait si elle ne finirait pas par être abandonnée. Mais ce qui importait le plus au cabinet de Florence, c'était de savoir quelle attitude prendrait le gouvernement Français en présence d'une guerre faite en commun par la Prusse et l'Italie contre l'Autriche.

L'Italie et la Prusse étaient également intéressées à la réponse. Le comte Arèse, envoyé à Paris pour découvrir le fond de la pensée impériale, acquit la certitude que Napoléon laisserait faire l'Italie et la Prusse sans prendre parti pour l'Autriche, en réservant sa liberté d'action. Les alliés ne lui en demandaient pas davantage. L'Autriche comprit alors le danger de sa position et fit d'habiles efforts pour s'en tirer. Elle offrit la cession de la Vénétie à l'Italie, à seule condition de rester neutre. Cette offre passe pour avoir été suggérée par Napoléon. Arrivant au moment des plus grandes hésitations du gouvernement prussien, elle devait tenter l'Italie. Celle-ci la repousse cependant. Ce fut un acte de loyauté et de

bonne politique. Les hostilités allaient commencer, lorsque les cabinets de Londres, de Saint-Petersbourg et de Paris, proposèrent un congrès pour régler les trois questions : organisation des duchés, réforme de la confédération germanique, position de l'Autriche en Italie. La Prusse et l'Italie acceptèrent le congrès, mais l'Autriche mit à son acceptation des conditions qui équivalaient à un refus. Le congrès devenu impossible, la lutte allait commencer.

La nouvelle de Sadowa produisit à Paris une véritable stupeur. Le 4 juillet au soir, on vit arriver aux Tuileries, le prince de Metternich, ambassadeur d'Autriche. Il venait formuler les demandes de son pays vaincu. L'Autriche cédait la Vénétie à la France, qui s'entendrait ensuite avec Victor-Emmanuel. Cette cession était doublée d'une demande de médiation adressée à Napoléon. L'Autriche comptait ainsi obtenir la neutralité de l'Italie, et espérait par la médiation Française, obtenir une paix acceptable. Napoléon, débordé par les événements, et auquel le rôle de médiateur offrait une revanche pour son amour-propre, accepta de suite les propositions autrichiennes. Il télégraphia au roi Guillaume et lui demanda un armistice pour faciliter les négociations. Un second télégramme adressé à Victor-Emmanuel, mentionnait la double proposition de l'Autriche.

Vis à vis de la Prusse, le résultat de la médiation fut médiocre. Du côté de l'Italie, la déconvenue fut

plus vive encore. Ce qui eut dû provoquer l'allégresse n'éveilla qu'une surprise mêlée de déception. « Recevoir la Vénétie en cadeau de la France, est humiliant pour nous, et tout le monde croira que nous avons trahi la Prusse ; tâchez de nous éviter la dure alternative d'une humiliation insupportable, ou de nous brouiller avec la France », écrivait La Marmora à M. Niora, son ministre à Paris. Malgré les avis de celui-ci, l'Italie donna au monde le spectacle d'une nation qui s'insurge contre sa propre fortune. Le 8 juillet, dans deux dépêches à l'empereur, Victor-Emmanuel protesta contre la forme proposée par l'Autriche, pour l'abandon de la Vénétie. Il importait qu'elle fut cédée directement, ainsi que les forteresses, puis le roi observa que la sécurité des frontières exigerait l'annexion du Tyrol.

Le souvenir de Custozza était cuisant aux Italiens. Ils étaient impatients de reprendre l'offensive, de venger l'honneur de leur drapeau ; ils voulaient ne devoir la Vénétie qu'à la conquête. Aussi, se retranchèrent-ils derrière leurs obligations envers la Prusse, pour repousser la suspension d'armes qui leur était proposée, et dès le 8 juillet, ils franchissaient le Pô pour la deuxième fois.

Si rien ne les arrêta sur terre, ils furent moins heureux sur mer, où leur flotte, dont ils comptaient se servir pour débarquer en Illyrie, fut entièrement défaite à Lissa, par l'amiral autrichien Tegetthoff.

Pour comble de déception, ils virent, peu de jours après, la Prusse, qui, grâce à la complaisance de Napoléon III, n'avait plus rien à désirer en fait d'annexions territoriales, conclure avec l'Autriche, sans les consulter, les préliminaires de Nicolsbourg, que suivit bientôt la paix de Pragues (24 août). L'Italie n'apprit pas sans colère ce nouvel abandon. Elle protesta mais en vain. Bismark répondit qu'on lui avait promis de conquérir la Vénétie, rien de plus. Or, la possession de ce pays lui était assurée. Napoléon envoyait le général Lebœuf, pour en faire, après un plébiscite, remise aux Italiens. Force fut donc à Victor-Emmanuel de signer les préliminaires de la paix et quelques temps après, le traité définitif qui les confirmait (3 octobre 1866).

Le souvenir de ses humiliations rendait l'Italie désireuse d'en effacer l'éclat par l'acquisition de Rome à laquelle elle n'avait jamais renoncé. N'ayant plus que sa capitale à prendre pour compléter son unité territoriale, elle la demandait à grands cris et ne voulait pas attendre. Elle se montrait au début de 1867, d'autant plus âpre et hardie dans ses revendications, qu'elle voyait Napoléon achever de perdre dans de décevantes négociations avec la Prusse, le peu de prestige et de crédit politique qui lui restait.

Rastazzi qui avait repris le pouvoir (avril 1867) sut éviter l'union que lui proposait Napoléon. Son objectif, c'était Rome. Garibaldi agitait ouvertement

l'état pontifical, organisait de nouvelles bandes, et le ministre le laissait faire, se disant que le conflit franco-prussien lui fournirait sans doute l'occasion d'aller impunément planter sur les bords du Tibre le drapeau de l'unité italienne. Ce conflit fut retardé par la conférence de Londres (mai 1867) et la maison de Savoie dut ajourner l'exécution de ses projets, mais elle ne renonça pas à ses espérances. Du reste le mouvement Garibaldien ne s'arrêtait pas ; la Prusse l'encourageait et Rastazzi ne le contrariait pas. Celui-ci protestait de son respect pour la Convention de septembre, mais représentait d'autre part à l'Empereur qu'il ne pouvait sans provoquer une révolution, heurter violemment de front sa nation parce qu'elle demandait Rome pour capitale.

Cependant Napoléon III était plein de complaisances pour la cours de Rome qui avait à son service plusieurs milliers de soldats français et dont les chefs étaient des officiers encore attachés à nos régiments et autorisés par le gouvernement impérial, à passer sous les drapeaux du pape. Rastazzi protesta contre cette fraude. Napoléon III promit de se désintéresser de la légion d'Antibes, mais se plaignit des volontaires garibaldiens qui se rapprochaient chaque jour du territoire romain. Le cabinet de Florence le paya de bonnes paroles, mais n'entrava pas le mouvement.

A cette époque, les rapports de la France et de la Prusse, redevenaient fort aigres. Il ne fallait qu'un

signal. Garibaldi n'hésita plus à le donner. A Genève où il s'était rendu, il dit aux Genevois : » Vous avez porté les premiers coups au monstre ; l'Italie est en retard sur vous..... nous avons le devoir d'aller à Rome et nous irons bientôt. » De retour en Italie, il s'était porté en Toscane aux confins de l'état pontifical et déjà il massait ses bandes autour de lui, lorsque le cabinet de Paris exigea du cabinet italien son arrestation. Napoléon n'eut pas longtemps à se réjouir. Peu de jours après (28 septembre), les bandes Garibaldiennes pénétrèrent sur le sol pontifical et s'avancèrent presque jusqu'à Rome. Rastazzi protesta naturellement qu'il n'était pas leur complice et proposa de faire occuper l'état romain simultanément par les troupes françaises et italiennes, ce à quoi Napoléon ne répondit qu'en le sommant de faire respecter la frontière pontificale. Rastazzi démissionna et avant qu'un nouveau cabinet fut formé Garibaldi s'évadait de Caprera, rejoignait ses troupes et arrivait en vue de Rome. Les soldats français sauvèrent à Mentana les troupes pontificales.

Le nouveau ministre italien ordonna l'évacuation des points qu'il avait fait occuper sur le territoire de l'église, et fit de nouveau arrêter Garibaldi dont les bandes se dispersèrent aussitôt. Menabrea crut avoir, par là, montré assez de déférence envers Napoléon, et soucieux de prouver qu'il ne le cédait point en patriotisme au vaincu de Mentana, il écrivit dès le 9

novembre une circulaire par laquelle il affirmait hautement les droits imprescriptibles de l'Italie sur Rome:

Au lendemain de Reichshoffen, Napoléon III implora le concours des souverains dont il avait été si longtemps le protecteur et l'ami. Victor-Emmanuel se retranchait derrière ses devoirs de roi constitutionnel. Or, son ministère ne voulait pas aller au secours de Napoléon. Il armait, mais c'était pour prendre Rome qu'il espérait bien acquérir gratuitement. L'Empereur tenta cependant un dernier effort et fit partir pour Florence le prince Napoléon. Cette nouvelle démarche échoua comme les précédentes. Cependant, même à cette heure suprême, l'Empereur n'avait pas voulu autoriser les Italiens à prendre Rome. Or ceux-ci affirmaient plus haut que jamais par la plume de Visconti-Venosta le droit qu'ils avaient à occuper leur capitale.

La journée de Sedan et la Révolution du 4 septembre leur permirent enfin de s'en emparer sans aucun risque. Déjà les troupes pontificales avaient évacué l'état pontifical. Le 6 septembre, un ultimatum fut adressé par Victor-Emmanuel à Pie IX qui se refusa d'entrer en compromis avec le gouvernement de Florence. Le vieux pape savait qu'il n'empêcherait pas les Italiens d'entrer à Rome, mais il tenait à honneur de ne pas paraître s'abandonner lui-même, et il ne voulait céder qu'à la force. Aussi dès que les

Italiens eurent enfoncé à coups de canons la Porte Pia, Pie IX fit arborer le drapeau blanc. Cadorna prit donc paisiblement possession de Rome (20 septembre). Peu de jours après (2 octobre) les populations du petit état pontifical votèrent à la presque unanimité, l'annexion de ces territoires au royaume d'Italie. Ce plébiscite fut scandaleux. Nous nous trouvons ici dans un pays obéissant à un prince religieux. Ici la question de conscience individuelle devient une question de foi. La fidélité au souverain légitime est en même temps la fidélité à l'obligation religieuse. Aussi dans les Etats de l'Eglise en 1870, seuls participèrent au vote ceux qui n'étaient pas catholiques au moins de foi et de croyance.

Il fallut pour obtenir un nombre respectable de votants avoir recours aux moyens employés par les gouvernements despotiques et sans contrôle. On fit voter les mineurs, les incapables, les morts eux-mêmes. Les meneurs se répandirent dans toutes les sections de vote pour y apporter des suffrages illégaux sous des noms d'emprunt, ou sans prendre même la peine de déguiser leur fraude. Qui pouvait l'empêcher ? Ceux qui eussent pu surveiller la loyauté de ces scrutins s'écartaient des urnes comme d'objets sacrilèges.

CHAPITRE IV

Les plébiscites de la Savoie et de Nice

Nice et Savoie

Nice et la Savoie ont été de tout temps considérées comme faisant parties intégrantes du territoire Français et de son système de sécurité de frontières. Dès que la politique européenne dégagée des obscurités du moyen âge et des incertitudes de la Renaissance a pris son caractère moderne de rationalisme et d'équité, c'est sur ce point que se sont restreintes les ambitions Françaises du côté de l'Italie. La France de Henri IV rompant avec la politique italienne de Charles VIII, Louis XII et François I^{er} renonçait aux brillantes chevauchées des Valois à travers la péninsule. Pour Henri IV il ne s'agissait plus en Italie, de conquête, mais bien d'indépendance et de délivrance. Ainsi le problème Italien avait pris dès la fin du XVI^e siècle la forme définitive qu'il a conservée jusqu'au milieu du XIX^e :

chasser l'Autriche de la péninsule, et y former sur la base des territoires, italiens des ducs de Savoie, un état italien assez fort pour l'empêcher d'y rentrer. Si Henri IV avait voulu l'Italie indépendante de l'Autriche, il ne voulait pas la France dépendante de l'Italie. Il ne voulait pas que cette Italie susceptible de devenir une des forces européennes avec laquelle il faudrait désormais compter, fut maîtresse en France par un point quelconque du territoire Français. Et pour l'en empêcher, il disait au duc de Savoie : « A vous le Milanais ou toutes autres terres Italiennes, qu'il nous sera possible de vous annexer, à nous la Savoie et Nice. » Le duc de Savoie accordait sans hésitation les cessions demandées pour prix de ses agrandissements projetés; Elisabeth d'Angleterre souscrivait volontiers à ces arrangements en ce qui la concernait.

La mort de Henri IV fit échouer « le grand dessein. » Celui-ci devait être remis entre les mains des héritiers de la politique du Béarnais. Elle fut reprise par Richelieu dans son traité avec Venise 1629; par Mazarin qui passe avec le prince Thomas de Carignan, héritier éventuel de la souveraineté du Piémont un traité secret promettant à ce prince la couronne des Deux-Siciles et assurant à la France la Savoie et Nice. Louis XIV s'écarta de cette politique, mais après lui d'Argenson reprit la trace laissée par Sully, Richelieu et Mazarin. Il voulait opposer en Italie le pouvoir agrandi de la maison de Savoie à la puissance Autrichienne, mais

toujours à condition que les ducs de Savoie abandonnassent à la France les territoires qui forment sa frontière. Et toujours les ducs de Savoie admettaient sans difficulté ce principe d'une indiscutable équité. La Révolution reprit les négociations sur des bases identiques, négociations que fit échouer Charles-Emmanuel IV. Napoleon s'éloigna de la tradition mais il reconnaissait que tôt ou tard le peuple italien serait réuni sous un seul gouvernement. Donc la théorie était parfaitement fixée relativement à la reconstitution politique de l'Italie. Le gouvernement provisoire de la seconde république offrit au roi de Sardaigne de l'assister dans la lutte^o désespérée qu'il avait engagée contre l'Autriche, lui demandant en échange, la cession de la Savoie et du comté de Nice. Charles-Albert refusa. C'est Napoléon III qui devait reprendre et mener à bonne fin la politique de Henri IV.

C'est cette politique dont les premières bases furent posées dans les entretiens secrets de Plombières : créer dans la haute Italie sous le sceptre du roi de Piémont un royaume Italien assez fort pour annuler à jamais la puissance autrichienne de la péninsule et grouper autour de ce royaume les autres états Italiens sous forme de fédération ; en compensation donner à la France sa frontière naturelle du côté des Alpes, de manière que la force dont se trouverait investi ce nouvel état italien créé à ses portes ne put être dans l'avenir un sujet d'appréhension pour elle-même.

La nécessité de traiter brusquement à Villafranca força Napoléon à laisser momentanément inachevé la réalisation de son célèbre programme « l'Italie libre des Alpes à l'Adriatique. » Humilié, Napoléon III jugea que les acquisitions du Piémont réduites à la Lombardie ne justifieraient pas les cessions de territoires Piémontais à faire à la France. « Vous me paierez une partie des frais de la guerre et il ne sera plus question de Nice et de la Savoie » disait-il à Victor-Emmanuel.

La paix de Villafranca n'avait satisfait personne. Le traité de Zurich surprit tout le monde et il était à prévoir que son observation n'était rien moins qu'assurée. Cavour protesta contre la fédération sous la présidence du pape, et Napoléon lui-même laissa entrevoir qu'il n'était pas sûr d'avoir fait œuvre viable. Les hommes d'état italiens s'aperçurent bien vite que tant que l'Autriche occuperait une situation prépondérante en Italie tout devait s'effacer devant une préoccupation unique : s'unir et former un centre de résistance assez fort pour défendre, avec succès, les positions acquises et permettre d'emporter les autres de haute lutte, si cela était nécessaire. C'était renier la fédération, mais cette conviction était si forte que, malgré les dispositions de Villafranca, les gouvernements provisoires de l'Italie n'hésitèrent pas à proclamer, au mois d'août 1859, la déchéance des anciens souverains et l'annexion des duchés au Piémont. Les événements favorisèrent ce projet. Napoléon, poussé

par son entourage, était résolu, coûte que coûte, à achever le grand œuvre interrompu à Villafranca.

Vers le mois de septembre, l'Empereur avait déjà laissé entendre confidentiellement que les entreprises du Piémont dans les duchés le forceraient peut être à rappeler son projet d'annexion de la Savoie et de Nice. Pour éviter d'échapper au paiement de leur dette, les ministres Sardes évitèrent de rien faire ou dire qui put rafraîchir la mémoire de l'Empereur. Il fallait gagner du temps, éluder toute réclamation. Dès que la Sardaigne eut dévoilé ses convoitises, et l'Angleterre formulé les fameuses propositions qui mettaient aux mains du Piémont toute l'Italie centrale, Napoléon jugea inutile de différer davantage ses revendications. Les 25 et 27 janvier, le journal officieux, *La Patrie*, publia deux articles sur les « vœux de la Savoie et du comté de Nice », qui, au dire du journal n'aspiraient qu'à devenir Françaises. Tant que le Piémont était resté une puissance de troisième ordre, on avait pu comprendre que sa sollicitude se portât de l'un et de l'autre côté des Alpes ; désormais, tous ses intérêts l'appelaient du côté de l'Italie. Dans ces conditions nouvelles, la Savoie et le comté de Nice échappaient par la force des choses à leurs anciens souverains : au contraire, leur langue, leurs mœurs, leur situation géographique, tout les attirait dans l'orbite de la France. Quelques manifestations anti-séparatistes, évidemment préparées, peut être même

encouragées par l'Angleterre, eurent lieu à Nice et à Chambéry. Napoléon ne perdit pas de temps. Il écrivit au roi une lettre dans laquelle il ne se borna plus à formuler des désirs. Si la Sardaigne absorbait l'Italie centrale toute entière, l'agrandissement serait trop considérable pour que la France ne revendiquât pas à son tour pour elle. L'Angleterre essaya vainement d'entraver ces projets en faisant appel aux cabinets d'Europe. Les intrigues anglaises n'arrêtèrent pas l'Empereur, qui, dès l'ouverture des Chambres, le 1^{er} mars, publia son dessein et le notifia le 13 aux puissances. L'extraordinaire extension de la Sardaigne avait obligé la France à réclamer cette compensation. Il s'agissait non de conquête, mais de cession libre ; les populations savoisiennes et niçoises seraient appelées à prononcer sur leur sort.

Cavour, qui avait laissé à l'Angleterre les protestations bruyantes, essaya, au dernier moment de garder Nice. Napoléon III, impatient, brusqua les choses. Il envoya à Turin M. Benedetti, qui, sur l'ordre de l'Empereur, resta inflexible aux objections de Cavour. Celui-ci céda, et le traité qui portait l'annexion à la France de la Savoie et du comté de Nice, fut signé le 24 mars 1860. L'article 1^{er} est ainsi conçu :

« S. M. le roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France et renonce pour lui et tous ses descendants et successeurs, en faveur de S. M. l'Empereur des

Français, à ses droits et titres sur lesdits territoires. Il est entendu entre leurs majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte, de la volonté des populations et que le gouvernement de l'Empereur des Français et du roi de Sardaigne, se concerteront le plutôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté ».

Le vote s'ouvrit à Nice le 15 avril et en Savoie le 22. Il donna les résultats suivants.

En Savoie :

Electeurs inscrits.....	135.449
Votants	130.839
Oui.....	130.533
Non	235
Bulletins nuls.....	71

Dans le Comté de Nice :

Electeurs inscrits.....	30.712
Votants	25.933
Non	160

Quelle valeur attribuer au point de vue plébiscitaire à ce vote ?

Un auteur, (1) partant de ce principe qu'en matière

(1) Grivaz. *Revue générale de droit international public* tome 3.

d'annexion, le plebiscite ne saurait être qu'une « mesure politique sans portée juridique » prétend que le plebiscite d'annexion de la Savoie et de Nice à la France n'a été qu'une mauvaise plaisanterie, qu'une manifestation de commande imposée par la contrainte à des populations qui n'ont pu marquer avec vérité leurs tendances et leur choix. C'est une erreur, dit-il de prétendre que les gouvernements Français et Italien entendaient faire dépendre la cession d'un vote librement exprimé. En réalité la cession date du 24 mars et si les gouvernements ont eu leurs raisons pour monter devant l'Europe cette comédie électorale, ils avaient pris d'avance leurs mesures pour la rendre inoffensive.

Le traité du 24 mars par sa forme même prouve quelle importance minime les gouvernements entendaient réserver dans la cession à la volonté des habitants. L'art. 1^{er} n'est nullement conçu dans une forme conditionnelle. « Il est entendu que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte et de la volonté des populations.... » Serait-on revenu sur la cession si le vote n'avait pas été favorable. Nullement, aussi pour éviter tout embarras sur ce point les gouvernements ont pris leurs précautions. Même la politique anticléricale de Cavour avait créé une violente opposition qui devint nettement séparatiste.

De plus ajoute notre auteur, si des états désireux d'opérer entre eux une cession, avaient l'intention de

se conformer au vœu des populations ; il est probable qu'ils commenceraient par les consulter. Avant la consultation ils se garderaient de considérer la réunion comme une chose faite. Au point de vue de la liberté du vote et de sa sécurité, les avantages de cette manière de procéder sautent aux yeux. Or le 17 mars, le « Courrier des Alpes » annonçait que l'intendant militaire de Lyon avait reçu des ordres concernant les troupes qui devaient occuper la Savoie. Le Journal des Débats du 23 mars rendait compte de la réception par l'empereur d'une députation de conseillers provinciaux et municipaux chargé de lui apporter « l'expression des vœux unanimes du pays. » On publia le traité avant le vote et on fit procéder au vote avant la ratification du traité par le Parlement Italien. C'était nécessaire pour le succès de l'entreprise. Si en effet le Parlement italien avait repoussé le traité, tout l'édifice diplomatique échafaudé par Cavour et Napoléon III s'écroulait. Sans doute le consentement de la Sardaigne subsistait au point de vue du droit international et l'Empereur eut été fondé à s'en prévaloir, mais en fait le mouvement d'opinion eut été tel que les plus graves difficultés auraient surgi.

L'unanimité des suffrages n'eut pu être obtenue et le gouvernement sarde eut été à peu près contraint de revenir sur sa décision, quitte à abandonner ses projets d'annexion dans l'Italie centrale. Or, Cavour, qui tenait à ses projets plus qu'à la Savoie, éprouvait

sur la bonne volonté du parlement, au sujet du traité, les doutes les plus sérieux. Enfin, une pression fut exercée sur les fonctionnaires qui, non contents de laisser faire poussaient nettement à l'annexion.

Sans nier l'habileté diplomatique des hommes d'Etat qui ont pris l'initiative intéressée de la cession de Nice et de Savoie à la France, sans nier qu'ils aient aidé le courant d'enthousiasme qui porta Savoisiens et Niçois à devenir Français, nous ne saurions suivre M. Grivaz dans toutes ses affirmations et ses conclusions.

Un plébiscite ne saurait être, en matière d'annexion, « qu'une mesure politique sans portée juridique ». Avec M. Bourgeois, nous répondrons : que peut-il y avoir de juridique dans les transactions internationales, où sauf les cas trop rares d'arbitrage, toute modification procède ou de la force, ou de la convention, ou des deux réunies. Toute annexion doit résulter, dit M. Grivaz, du concours volontaire de trois parties : l'état annexant, la province annexée et la nation dont se détache celle-ci. Pour établir un accord valable entre la nation qui cède et la province cédée, il faut constater la volonté concordante des deux parties. Pour l'état cédant, la constatation sera facile, elle sera faite par son gouvernement. Pour la province cédée, la constatation sera plus difficile, le suffrage universel est-il de droit ? Nous pensons qu'il y a là une question de mœurs,

de tradition et d'usage. Tout dépend des temps et des lieux ; mais en 1860, le suffrage universel était le système qui paraissait le plus légitime.

L'annexion ne pouvait se faire, suivant les règles du droit, que par le concours de la nation, et de la province cédée. Or, à moins d'admettre le droit de sécession, il faut que ce soit l'autorité supérieure, le souverain dans le cas actuel, qui prenne les devants, pour permettre à la province de manifester ces préférences. On ne saurait donc faire un grief important de ce que Victor-Emmanuel a annoncé la cession avant la consultation populaire. La ratification parlementaire était formellement réservée dans l'article 7 du traité. Le traité du 24 mars n'était en quelque sorte qu'un traité préparatoire. Au fond, dans la réalité, si les formes extérieures et la procédure sont régulières, les Savoisians devaient nécessairement voter l'annexion et par suite il n'étaient pas libres.

« Qu'ils dussent voter l'annexion, c'est possible. Qu'ils ne fussent pas libres, c'est autre chose. Dans les transactions privées les plus volontaires, il y a des solutions qui s'imposent à l'une des parties, parce que son intérêt les commande : faut-il conclure qu'elle est violentée lorsqu'elle les adopte ? » Or, le gouvernement sarde avait déclaré qu'il se séparait de la Savoie ; on comprend dès lors que celle-ci ait demandé sa réunion à la France. Nous ne croyons pas qu'il soit exact de dire que les Savoisians aient voté contre

leur gré. Ce n'est pas une question de contrainte, mais une question d'intérêt qui poussait les populations annexées. Le gouvernement de Turin était pleinement persuadé de cette tendance des Savoisien et Niçois à devenir Français, ainsi que l'attestent des lettres de Cavour, constatant l'existence en Savoie d'un « parti séparatiste considérable. »

Il n'en existait pas moins à Nice, comme en Savoie, outre les affinités de race, de voisinage, outre les souvenirs encore très vivants de la glorieuse période française du début du siècle, il y avait l'influence de la presque totalité des intérêts matériels du pays, qui penchaient en faveur de la France.

Le commerce, par suite des difficultés de communication, était tout à fait nul du côté de l'Italie. Le trafic se faisait seulement avec la France, mais ce trafic comptait à Nice 3 millions de droits de douane, charge lourde, qui cesserait de peser dès que le changement de nationalité déplacerait les barrières douanières. La main d'œuvre locale n'allait chercher de travail qu'en France. Les ouvriers savoisiens et niçois faisaient leur tour de France ; aucun d'eux n'eut songé à faire le tour d'Italie. Ceci est aussi vrai pour l'élément stable des professions ouvrières, la classe des laboureurs et surtout des pêcheurs, dont l'excédent se vendait malaisément en France, à cause de la surcharge des droits. Les professions libérales n'étaient pas moins intéressées au changement. De cet ordre

étaient les officiers ministériels, notaires, avoués, greffiers, courtiers, etc., tous gens dont les offices précaires et mal rétribués sous le régime piémontais, deviendraient, sous l'empire de la loi française, autant de charges équivalant à des propriétés personnelles pouvant se vendre et constituer un patrimoine. Le corps enseignant espérait de grands avantages pour lui-même, dans son assimilation avec celui de la France.

Une propagande plus efficace encore était faite par le clergé, placé dans une situation matérielle inférieure à celle des fonctionnaires de la plus infime catégorie. On comprend combien ces ecclésiastiques désiraient arriver à la situation relativement prospère de leurs confrères français, et quelle propagande ils pouvaient faire sur leurs ouailles, pour créer dans la contrée un état d'opinion répondant à leurs désirs. Dans ces régions, le catholicisme, religion d'état, avait la prédominance ; aussi les gens appartenant à d'autres confessions, étaient-ils mal vus. Le statut du royaume, établissant l'égalité des droits, n'était pas observé par ceux-ci. Devenir Français, c'était pour eux la délivrance. Tel était l'état des esprits dans la généralité des classes populaires et autres.

La tendance séparatiste n'était nullement de fraîche date. A l'état latent, à Nice, elle avait nettement pris corps en 1851, à la suite de l'ordonnance royale du 11 juin, qui supprimait le privilège du port franc, au

grand mécontentement de la population. La guerre Franco-Sarde de 1859, contre l'Autriche, devait nécessairement donner au mouvement séparatiste l'occasion d'une recrudescence difficile à combattre, quel que fut le désir de la Sardaigne d'empêcher que la France pût appuyer ses prétentions sur le sentiment manifeste des populations. La continuation de la nationalité Piémontaise n'avait guère pour elle, en fait d'élément local, que les fonctionnaires et un nombre assez notable de partisans de Garibaldi. Cette situation d'infériorité du sentiment italien était tellement évidente à Nice, qu'aux élections législatives, les candidats anti-séparatistes ne furent élus qu'en minorité et que Garibaldi lui-même ne fut élu, avec peine, qu'au second tour. En Savoie aussi, l'insuccès pour les candidats anti-français fut très marquant. Sur 16 sièges, ils n'en obtinrent difficilement que trois ; les 13 autres échurent avec de grandes majorités, aux candidats partisans de l'annexion à la France.

Cavour, pénétré de ces vérités, en prit son parti. Il sentit très bien que continuer la lutte contre le sentiment français ne ferait qu'aboutir à une situation sans issue ; qu'il mécontenterait la France, dont l'appui lui était nécessaire, sans conserver ces populations pour la Sardaigne, et que d'un autre côté, si l'annexion était désagréable à l'Angleterre, le mal ne serait pas irréparable, car l'Angleterre avait trop d'intérêts à rester en relations étroites avec le Piémont

pour y poursuivre sa lutte contre la France, dont elle voulait ruiner l'influence en Italie. C'est dans ces sentiments que s'ouvrit à Turin, le 2 avril, la session du Parlement subalpin. Le discours de la couronne parlait des derniers événements et ajoutait : « Par reconnaissance envers la France, pour le bien de l'Italie. . . . un sacrifice était nécessaire. Sous réserve du vœu des populations et de l'approbation du Parlement, j'ai stipulé un traité relativement à la cession de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France. »

Les élections se firent sous le contrôle unique des autorités Piémontaises. Pour donner au vote une plus grande garantie de sincérité, le personnel de l'administration avait été renouvelé entièrement. Des fonctionnaires natifs des deux provinces furent seuls appelés à le composer. Si on croit que ces fonctionnaires ainsi choisis aient pu exercer sur les électeurs une pression en faveur de la France, cela prouverait seulement que la tendance vers la séparation était unanime, puisque des fonctionnaires tenant leur autorité du souverain dont il s'agissait de se séparer, ne savaient y résister. D'autre part, les troupes françaises d'Italie étaient retenues au-delà de la frontière. Il n'y avait en Savoie et à Nice, d'autre force publique des soldats et des carabiniers piémontais. La France, qui n'avait à intervenir que pour s'assurer des conditions de liberté et de sincérité dans lesquelles le vote allait

être émis, délégua deux commissaires impériaux qui arrivèrent en Savoie et à Nice la veille des élections.

Seule, la presse Mazziniste, d'ailleurs peu nombreuse, protesta. Les autres journaux italiens, loin d'imiter leurs confrères mazzinistes ou anglais, défendaient Nice, mais pas au-delà de certaines concessions qu'ils auraient voulu obtenir de la France. Ils voulaient bien reconnaître la légitimité de la demande de la France, mais en subordonnant l'admission « au cas d'annexions considérables dont, outre la Lombardie, le Piémont aurait encore bénéficié. » Ces journaux ignoraient que le principe des annexions complémentaires dont ils proclamaient la nécessité, était arrêté entre Paris et Turin, au moment de la conclusion du traité. Aussi, même avant la ratification complémentaire, l'*Opinione* (25 mai) disait : « Quant à l'histoire, elle nous dit que Nice est provençale, aussi bien par son origine que par son régime de comté. La condition de sa dédition d'après laquelle elle ne devait pas être cédée, est annulée par le plébiscite.... Quant au point de vue ethnographique et géographique, la population de Nice est, comme on le sait, mêlée d'Italiens et de Français. Le résultat du vote a montré que la majorité était française..... Nous cédon's Nice et la Savoie non par gratitude, non en paiement de services, ni par l'effet d'une humiliante pression exercée par un plus puissant que nous. Prêts à répandre notre sang pour ne pas nous laisser arra-

cher un pouce de terrain nous appartenant par droit de nationalité et de confins naturels, nous cédon's de bon gré deux régions importantes, parce que précisément sous ces mêmes rapports, elles ne nous appartiennent pas. »

Nous citerons encore un passage de la proclamation que Victor-Emmanuel adressait aux habitants de la Savoie au moment où ils étaient appelés à déclarer par leurs suffrages, s'ils voulaient cesser ou non d'être ses sujets : « malgré la douleur de me séparer de vous, j'ai dû considérer que les changements territoriaux occasionnés en Italie par la guerre, justifiaient la demande que mon auguste allié Napoléon, m'a faite de votre réunion à la France.... Je n'ai pas pu oublier enfin que de grandes affinités de race, de langage et de coutumes, rendent ces relations encore plus intimes et plus naturelles. Toutefois, un tel changement dans la destinée de ces provinces, ne saurait vous être imposé, il doit être le résultat de votre libre consentement. »

Si un doute pouvait subsister sur la légitimité des droits de la France sur la Savoie et sur Nice, le plébiscite le dissiperait. Dans le comté de Nice sur 37,712 inscrits, il y eut 25,933 votants dont 160 seulement contre l'annexion. En Savoie sur 135,449 inscrits, il y eut 130,839 votants dont 235 seulement contre l'annexion. Un vote plus significatif encore fut celui des militaires savoyards et niçois qui se trouvaient

sous les drapeaux, et enregimentés dans des corps tenant garnison dans les diverses villes de la Sardaigne. Là toutes sortes d'influences patriotiques pouvaient les entraîner. Cependant sur 1409 votants, 186 seulement votèrent contre l'annexion.

L'opinion était faite en Italie et personne n'eut peut-être songé à protester bruyamment contre l'abandon de Nice et de la Savoie sans les suggestions et les encouragements de l'Angleterre. Un observateur impartial, mais dont les principes le portaient à se montrer plus partisan de l'Italie révolutionnaire, que de la France impériale, le correspondant de l'Indépendance Belge, écrivait de Turin à ce journal : « Dans le mouvement électoral, il a beaucoup été question de la Savoie et de Nice. On déplore le sacrifice de ces deux provinces, mais la nécessité en est généralement reconnue pour le bien de la grande cause. » Certes, nul ne s'y serait montré disposé de gaieté de cœur ; on ne fait pas volontiers un sacrifice de territoires, ce sacrifice fut-il jugé juste, nécessaire et même profitable.

CHAPITRE V

L'article 5 du traité de Pragues, 23 août 1866

I

La question des Duchés

La question des Duchés se présenta une première fois en 1848. Le roi de Danemarck Frédéric VII, après avoir été marié deux fois sans enfants, avait épousé morganatiquement la Comtesse Louise Damer. La succession au trône tombait en déshérence au cas du décès du roi, et les Etats de la Monarchie se trouvaient vis-à-vis du gouvernement souverain dans des situations différentes qui nécessitaient des réglemens spéciaux. Ainsi par exemple, le Lauenbourg appartenait en propre à la maison royale de Danemarck, et lui avait été donné en 1815 en dédommagement de la Norvège. La maison royale venant à s'éteindre dans sa ligne directe, le Lauenbourg devait-il continuer à res-

ter l'apanage de la couronne de Danemarck ? Dans le Schleswig et le Holstein la situation n'était pas la même. Ces deux duchés n'admettaient que la loi Salique, tandis que le Danemarck n'excluait pas la succession par les femmes. De plus, ce qui compliquait la question, c'est que les deux prétendants à la couronne de Frédéric VII avaient parmi leurs aïeules, des femmes de familles non souveraines, ce qui les rendait impropres à la royauté. Enfin le Schleswig était habité mi-partie par une population Schleswigéoise, et mi-partie par une population allemande, dont les intérêts étaient complètement divers.

Au milieu des perturbations que la Révolution de février apporta en Europe, la guerre éclatait entre l'Allemagne et le Danemarck. Dès le 26 août 1848 les représentations de la Russie et de la France arrêterent les hostilités ; mais elles devaient reprendre quelques mois plus tard pour durer plusieurs années. Finalement la question de succession au trône de Danemarck ayant été jugée d'ordre européen, des conférences s'ouvrirent à Londres où les plénipotentiaires des puissances déclarèrent comme héritier le prince de Schleswig Holstein Glücksbourg. Il était décrété que le Holstein et le Lauenbourg quoique exclusivement allemands continueraient à faire partie comme par le passé de la Confédération Germanique, mais qu'ils demeureraient la propriété de la Monarchie Danoise dont l'intégralité était essentielle au droit public de

l'Europe. Le traité de Londres (8 mai 1852) n'avait été qu'un armistice. La Prusse et l'Autriche en reconnaissant l'intégrité de la couronne danoise et la succession de Christian de Glücksbourg avaient obtenu des « éclaircissements » qui leur permettraient de rouvrir la querelle quand elle le jugeraient bon. Les plaintes de la diète maintenaient la question de l'ordre du jour. « Il y a là, disait Bismarck, un cas de guerre qu'on peut invoquer dès que la situation européenne sera favorable. »

Quand la succession s'ouvrit par la mort du roi Frédéric VII, les Assemblées des duchés proclamèrent le duc d'Augustenbourg, Frédéric VIII. Le Holstein où toute la population était allemande, le Schleswig en grande partie allemand, se séparèrent du Danemarck pour s'unir à l'Allemagne. La Question des Duchés devenait une question nationale. Les patriotes allemands prirent parti pour les états allemands de Schleswig Holstein et pour le prince allemand Frédéric VIII contre les étrangers danois.

Ce fut d'abord un mouvement patriotique dans le public. Les deux unions ouvrirent des souscriptions, enrolèrent des volontaires pour repousser les Danois ; puis opérant de concert, elles convoquèrent un congrès de députés des Landtags qui nomma une commission de trente six membres pour diriger l'action en faveur de l'indépendance des duchés. Les chambres des différents Etats allemands entraînèrent leurs gou-

vernements ; elles les obligèrent à reconnaître officiellement Frédéric VIII puis à faire voter par la diète l'envoi d'une armée d'exécution qui occupa le Holstein (décembre 1863), où se forma un gouvernement au nom de Frédéric VIII.

La Prusse et l'Autriche restèrent hostiles à ce mouvement malgré les réclamations de leurs chambres élues. Elles demandèrent de rejeter l'appel du duc d'Augustenbourg et même de dissoudre la commission des trente six. Les autres Etats refusèrent. Bismark sans s'inquiéter de l'opinion publique, décida l'Autriche à intervenir en opposition avec la diète. Se plaignant que le Danemark eut violé les conditions du traité de Londres, l'Autriche et la Prusse sommèrent le Danemark de donner aux duchés les garanties de l'autonomie qu'ils réclamaient ; et sur son refus en janvier 1864, se substituant à la diète malgré ses protestations, attaquèrent le Danemark. Le traité de Vienne, août 1864, donna à l'Autriche et à la Prusse, tous les droits du Danemark sur le Lauenbourg, le Holstein, et le Schleswig. La Prusse et L'Autriche installèrent dans ceux-ci une administration provisoire dirigée en commun par deux commissaires l'un prussien, l'autre autrichien.

Sur le règlement définitif, les deux gouvernements se divisèrent. Ils n'osaient pas encore repousser les réclamations du duc d'Augustenbourg, acceptées par eux mêmes, et soutenues par l'opinion publique en

Allemagne et dans les duchés. Mais avant de laisser le duc entrer en possession, la Prusse exigea l'entrée des duchés dans le Zollverein, un traité militaire, par lequel, la future armée des duchés serait devenue une partie de l'armée prussienne, la cession du port de Kiel, de plusieurs points fortifiés et routes militaires, de façon à entourer le pays de forces prussiennes. Le duc hésita et posa comme condition du traité le consentement des représentants du pays. Or les populations des duchés, par plusieurs manifestations avaient marqué leur aversion pour le gouvernement prussien. Bismark proposa alors l'annexion à la Prusse; l'Autriche refusa. On crut à la guerre. Bismark la désirait, mais le roi Guillaume préféra la paix. Par la Convention de Gastein, août 1865, les deux puissances se partagèrent l'administration des duchés, en réservant leurs droits collectifs de propriété. La Prusse obtenait de plus la pleine possession du Lauenbourg moyennant deux millions et demi d'écus danois. Cette convention n'était pas une solution, elle contenait le germe d'une nouvelle guerre.

Une assemblée des députés des Landtags allemands convoquée à Francfort déclara la convention de Gastein une « violation du droit. » Au nom du droit du peuple des duchés de décider de son sort elle « invita les populations des duchés à persister et le peuple allemand tout entier » à les soutenir, La Prusse et l'Autriche répondirent par des dépêches de

menace au gouvernement de Francfort. A la diète, les Etats allemands intimidés n'osèrent prendre aucune décision. L'émotion fut grande aussi en Europe. « Qu'ont voulu les deux puissances allemandes, disait M. Drouyn de Lhuis, dans sa circulaire du 29 août 1865 ? Ont-elles entendu consacrer le droit des anciens traités ? assurément non, Les traités de Vienne réglant les conditions de la monarchie danoise sont méconnues, le traité de Londres est déchiré ; les intérêts de l'Allemagne et de son prétendant sont sacrifiés, les duchés séparés, au lieu d'être unis passent sous deux dominations différentes, et la ligne de séparation ne tenant aucun compte de la distinction des races, laisse confondus les Danois et les Allemands, sans se préoccuper du vœu des populations. Sur quels principes repose donc la combinaison austro-prussienne ? Nous regrettons de n'y trouver d'autre fondement que la force, d'autre justification que la convenance réciproque des deux copartageants. C'est là une pratique dont l'Europe actuelle est déshabituée, et il faut en chercher les précédents aux âges les plus funestes de l'histoire. »

Au lendemain de Gastein les difficultés reparurent entre la Prusse et l'Autriche. En Schleswig le gouvernement prussien persécuta les partisans de l'indépendance, menaça le duc de l'arrêter s'il venait dans le duché, et se brouilla ainsi avec les patriotes des duchés et les libéraux d'Allemagne. Le gouver-

neur autrichien suivait une politique opposée. Il soutint les partisans de l'indépendance et du duc, il laissa tenir une assemblée qui réclama la convocation des représentants réguliers des duchés. Bismark somma le gouvernement autrichien de dire s'il ne voulait pas marcher d'accord avec la Prusse. L'Empereur répondit qu'il n'avait pas de comptes à rendre, qu'il avait fait assez de sacrifices en s'exposant à altérer ses relations avec les Etats Allemands (février 1866). Dès lors la Prusse se prépara à la guerre.

Sûr de la neutralité de la France, allié de l'Italie, Bismark jette le masque. Ce que veut la Prusse, ce n'est pas seulement le Schleswig, ou seulement l'union du Schleswig et du Holstein sous le sceptre d'un prince allemand ; ce que veut la Prusse, c'est la possession pour elle-même de ces duchés.

Le lendemain de Sadowa, l'empereur d'Autriche s'adressa à Napoléon III pour lui offrir la Vénétie à la condition de s'interposer en vue d'obtenir un armistice pendant lequel on négocierait la paix. Napoléon accepta la Vénétie et proposa en même temps que l'armistice, la médiation de la France. L'Italie et la Prusse refusèrent l'armistice mais acceptèrent la médiation. Celle-ci ne rapporta à Napoléon aucun avantage matériel. Elle eut simplement pour effet de faire insérer dans la convention de Nikolsbourg, la réserve que les districts septentrionaux du Schleswig seraient

appelés à se prononcer s'ils voulaient ou non rester unis à la monarchie danoise. Cette réserve fut reproduite dans l'article V du traité de Pragues qui termina la guerre. Voici la teneur de l'article V :

« Sa majesté l'empereur d'Autriche, transporte à S. M. le roi de Prusse, tous les droits qui lui appartiennent en vertu du traité de Vienne du 30 octobre 1864 sur les duchés de Holstein et de Schleswig à condition que, si les populations des districts Nord du Schleswig, font connaître par un libre vote le vœu d'être réunies au Danemark, elles seront cédées à cette puissance. »

II

L'article V du traité de Pragues

La Prusse mettait peu d'empressement à pourvoir à l'exécution de l'article V. La France réclama à ce sujet, mais la situation de Napoléon était passablement fausse au point de vue du droit. Il avait naguère défendu à son ambassadeur d'assister aux négociations de paix entre la Prusse et l'Autriche, de même qu'il avait refusé de signer le traité. De quel droit positif,

venait-il dès lors en réclamer l'exécution ? C'était ce que répondait Bismark aux observations des cabinets Français et Danois. La Prusse n'avait traité qu'avec l'Autriche, par conséquent l'exécution du traité de Pragues, ne regardait ni la France ni le Danemark. A Paris on attachait une grande importance à cette question. L'opinion publique mécontente de la politique impériale qui avait abandonné la cause du Danemark, exigeait qu'on donnât au moins à ce petit pays la modique satisfaction de recouvrer une faible partie du Schleswig. La Russie eut beau s'interposer en faveur des réclamations Françaises, Bismark resta inexorable. Napoléon se tourna alors du côté de l'Autriche qui avait à se plaindre de la non exécution du traité de Pragues. Les entretiens de Salzbourg n'eurent cependant pas de résultats pratiques et immédiats. Napoléon eut voulu une alliance, on se borna à rédiger un memorandum et un protocole, qui se réduisait au maintien du traité de Pragues.

La déchéance de Napoléon, en 1870, permit au cabinet de Berlin de se dégager de ces clauses gênantes pour sa liberté d'action, et ressenties comme des blessures faites à son amour-propre. Avec le médiateur, disparaissaient les considérations auxquelles avait dû céder le cabinet de Berlin en 1866. A la confédération du Nord, allant jusqu'au Mein, s'était substitué l'empire allemand s'étendant jusqu'aux Alpes. Restait l'article V du traité de Prague.

La cour de Copenhague avait fait des démarches réitérées en vue de régler la question au gré des habitants danois. Le prince et la princesse royale avaient fait à Berlin plusieurs visites au cours desquelles la question avait été agitée, sans recevoir une solution que la Prusse, d'ailleurs, était décidée à repousser.

Au congrès de Berlin, en 1878, le cabinet de Berlin avait eu l'occasion de servir les intérêts de l'Autriche, en lui accordant l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. Le cabinet de Vienne fut bientôt mis en situation de reconnaître ce service. La Prusse avait toujours décliné l'intervention étrangère dans l'exécution du traité de Prague. Ce traité n'avait-il pas été signé avec l'Autriche seule ; avait-on dès lors à rendre compte sur cette matière, à d'autres puissances ? Poser ces questions, c'était y répondre dans le sens des désirs de la Prusse. Aussi, le cabinet de Vienne, dans l'été de 1878, informa-t-il la cour de Berlin qu'il était décidé à lui être agréable. Par suite, il fut signé à Vienne, le 11 octobre, un traité par lequel l'Autriche accédait au vœu de l'empereur Guillaume, et les deux puissances, resserrant leurs liens d'amitié, convenaient d'abroger la clause de l'article V du traité de Prague, relative à la rétrocession au Danemark des districts danois du Schleswig du Nord.

Cet article V du traité de Prague et son abrogation

ont été diversement appréciés. L'opinion allemande peut s'exprimer ainsi :

1° L'obligation n'existe que vis-à-vis de l'Autriche. Elle ne crée de droits ni pour la France, sur le vœu de laquelle l'Autriche l'a stipulée, ni pour le Danemark, ni pour les habitants du Schleswig.

2° La Prusse a, en ce qui concerne cette cession, une grande liberté :

A) Son obligation est limitée aux districts du Nord du Schleswig, elle ne comprend ni ceux du Sud, ni l'île d'Alsén.

B) Il faut, pour que la cession puisse avoir lieu, que la population la désire à l'unanimité ou à une majorité prépondérante. Il ne suffit pas d'une simple majorité dans une localité déterminée ; car le traité de Prague parle du vœu des populations, et il ne dit nulle part que ce vœu sera représenté par celui d'une simple majorité, nonobstant le vœu contraire d'une minorité importante. Il n'est d'ailleurs pas possible que l'Autriche, après la part glorieuse qu'elle a prise en 1864, à la délivrance des paysans allemands, consente à les livrer de nouveau à un Etat étranger et hostile.

C) Le mode de votation n'est pas déterminé. La Prusse a le droit d'y laisser procéder par districts ou par communes. Seulement le vote doit être libre et cette liberté sera d'autant plus grande que les populations allemandes se seront mieux affranchies de la

crainte qu'une domination violente, leur a laissée vis-à-vis des Danois.

Nous citons un passage d'un discours de Bismark à la diète constituante qui montre bien la façon de voir du cabinet de Berlin : « Je conteste, dit-il, qu'un seul habitant de Schleswig puisse prétendre que le traité conclu entre la Prusse et l'Autriche, crée en sa faveur un droit au vote. L'empereur d'Autriche, seul a le droit d'exiger de nous l'exécution du traité de Prague. Mais dans quelle mesure ? c'est ce que le traité ne détermine pas. Il laisse à cet égard une grande latitude au gouvernement prussien. Il s'en remet à sa bonne foi et à son appréciation. En aucun cas nous ne pourrions consentir à nous laisser tracer de ce côté une ligne frontière qui compromettrait notre sécurité stratégique. Nous n'y sommes du reste nullement obligés. Je ne rechercherai pas ici, si pour déterminer cette ligne nous avons besoin d'une entente avec l'Autriche. C'est une question que nous ne refuserions pas d'examiner avec elle, si elle en manifestait le désir. »

L'opinion allemande est même allée plus loin. Si l'Autriche, a-t-on dit, a stipulé le principe du suffrage universel, c'est d'abord par égard pour le médiateur qu'elle avait appelé, ensuite afin de faire dans le Nord une brèche à la Prusse, et de jeter quelque ombre sur son triomphe. D'intérêts sérieux, elle n'en avait pas. Bien plus, cet article était mort-né,

et tout essai de le ressusciter devait demeurer infructueux en vertu même de la nature des choses. L'objet et les limites de la rétrocession prévus dans le traité de Prague sont restés géographiquement indéterminés. A défaut d'une base géographique ou historique pouvant servir à les établir, les états contractants auraient dû lors du traité, tracer une ligne quelconque de démarcation, en vue du futur plébiscite. Il est impossible de découvrir une frontière géographique ou linguistique, au point de vue politique, économique et administratif. Ce que la nature a oublié de faire, les hommes auraient dû y suppléer au moment du traité. L'Autriche et la Prusse auraient dû se mettre d'accord sur une ligne préjudicielle en vue du plébiscite ; elles auraient dû déterminer la modalité de l'entente qui devait se faire entre l'Allemagne du Nord et le Danemark. Cette détermination l'Autriche et la Prusse ne l'ont pas faite. De là devait résulter l'impossibilité d'exécuter l'article 5. Quant à nous nous n'ajouterons qu'un mot, c'est que cette impossibilité avait été prévue et même désirée par le cabinet de Berlin.

Malgré toute l'habileté des raisons et des considérations qu'on a fait valoir en Allemagne, nous répondrons qu'elles seraient surtout décisives pour le cas où ni le traité de Vienne, ni celui de Prague, n'existant, il s'agirait de savoir quelles conditions de paix, la Prusse victorieuse dans une guerre justement

entreprise, aurait le droit d'imposer au vaincu. Sans doute dans ce cas on ne pourrait blâmer la Prusse, d'aspirer à garder le Schleswig, alors même que les Allemands qui forment une partie nombreuse de sa population, seraient en minorité dans quelques districts. On pourrait même admettre que de hautes convenances politiques, militaires et nationales empêchent la Prusse d'agir autrement. Mais la question n'est pas là. Il s'agit de savoir :

1° Si la condition du suffrage populaire, formellement opposée par le traité de Prague, à la souveraineté de la Prusse devait être interprétée en ce sens, que cette dernière puissance devait être seule juge et du mode et du temps et du degré de son exécution.

2° Si cette condition à laquelle les habitants seuls sont intéressés, ne crée un droit que pour l'Autriche qui n'y est pas intéressée.

La solution allemande à la première question aboutit à rendre la condition entièrement potestative de la part de la Prusse, ce qui n'est pas présumable si on applique au traité la règle générale d'interprétation, qu'en cas de doute, il faut entendre toute clause d'un acte dans le sens qui lui donne effet, plutôt que dans le sens qui ne lui en donne aucun.

Quant au second point, son interprétation et celle de Bismarck déniaient tout droit aux habitants du Schleswig septentrional, à se prévaloir d'une clause dans laquelle ils sont seuls intéressés, nous paraissent

contraire au principe d'équité depuis longtemps admis dans le droit civil : savoir que le tiers même étranger à une stipulation, a le droit de s'en prévaloir, lorsqu'elle est la condition d'une stipulation que des contractants font pour lui-même ou d'une donation qu'ils font à un autre.

Pour nous, si cet article 5, signifie quelque chose, il signifie que la Prusse n'avait pas sur les districts septentrionaux du Schleswig des droits aussi complets que sur le reste de son territoire, et que ces droits étaient subordonnés à une condition résolutoire, qui était le vote libre des populations. Mais interprétée *bona fide*, cette condition résolutoire avait évidemment pour corollaire le devoir de la Prusse de consulter les populations. Non seulement elle ne les a pas consultées, mais elle les a empêchées de se consulter elles-mêmes, menaçant du code pénal ceux qui manifestaient leur préférence pour le Danemarck, annonçant officiellement, d'une part, que l'exécution du traité de Prague appartenait exclusivement aux parties contractantes de l'autre, que toute démarche qui serait faite auprès de l'empereur d'Autriche, pour arriver à cette exécution, serait envisagée comme un acte de haute trahison.

CHAPITRE VI

Le Plébiscite de l'Île Saint-Barthélemy

L'Île de Saint-Barthélemy dans les Antilles après avoir appartenu à la domination Française pendant un siècle et demi environ, fut donnée à la Suède en 1784 « en échange et par voie de compensation des avantages résultant de l'établissement et de la concession de l'entrepôt de Gothenbourg pour le commerce et la navigation de la France ».

Cette colonie était peu utile à un pays qui n'avait dans ces parages aucune possession ; elle offrait une importance maritime assez restreinte et dès lors elle grevait sans profit le budget de la métropole. Aussi le cabinet Suédois au commencement de 1877 proposa à la France de lui rétrocéder cette île qui restait attachée à son ancienne mère-patrie par la langue et les mœurs. Des négociations furent entamées et elles aboutirent à un traité signé le 10 août 1877 entre les deux gouvernements.

L'article 1 de cette convention portait : « S. M. le

roi de Suède et de Norvège rétrocède à la France l'île de Saint-Barthélemy, et renonce, en conséquence, pour lui et tous ses descendants et successeurs à ses droits et titres sur ladite colonie. Cette rétrocession est faite sous la réserve expresse du consentement de la population de Saint-Barthélemy, et, en outre, aux conditions énumérées dans un protocole spécial qui sera annexé au présent traité et considéré comme faisant partie intégrante. »

La population de l'île, ayant été consultée, se prononça pour la réunion aux possessions françaises par 351 voix et quelques abstentions. Dans la séance du 22 janvier, M. Lacascade, appuyant le projet de loi qui portait approbation du traité prononça les paroles suivantes : « Pour obéir à des visées politiques autant qu'à des nécessités commerciales, un monarque avait cédé à un autre monarque, toute une population Française, et avait rivé à une métropole étrangère, une petite colonie à laquelle rien ne la rattachait jusqu'alors, ni l'intérêt matériel, ni le sang, ni le drapeau. Aujourd'hui, Dieu merci ! le droit public européen est modifié sous ce rapport ; aussi la rétrocession de l'île Saint-Barthélemy ne vous a-t-elle été soumise qu'après un vote solennel et libre, qu'après un véritable plébiscite de la population de l'île (1). »

Le traité du 10 août fut approuvé par le Parlement

(1) Journal officiel du 23 janvier 1878.

Français, et le 15 mars 1878 le roi de Suède relevant les habitants de l'île de tout lien de sujétion disait dans sa proclamation : « Lorsque nous sommes entrés en négociations avec le gouvernement Français au sujet de la rétrocession de l'île Saint-Barthélemy à la France, l'unique sentiment qui nous guida fut la conviction qu'ainsi il serait pourvu de la meilleure manière aux intérêts de la colonie. L'unanimité avec laquelle vous vous êtes prononcés en faveur d'une union à la France a confirmé cette conviction, en démontrant que les liens naturels qui vous unissaient jadis à cette grande et noble nation, n'ont rien perdu de leur force. »

CHAPITRE VII

La théorie du plébiscite

Après avoir étudié l'histoire du plébiscite dans l'ordre chronologique, il nous reste à l'envisager au point théorique, au point de vue du droit. Faut-il en droit pour la régularité, pour la validité d'une cession de territoire, le vote des populations occupant le territoire cédé ? Nous avons vu que ce système, appliqué par la Sardaigne pour faire consacrer l'annexion successive des différents états de l'Italie, a été particulièrement défendu par Napoléon III qui y voyait une application de la souveraineté démocratique dont il était, disait-il, le représentant, et qui l'employa soit dans sa politique intérieure, soit dans sa politique internationale en faisant ratifier par un vote populaire l'incorporation à la France du territoire de Nice et de la Savoie en 1860. Le plébiscite a été appliqué aussi dans la cession de l'île Saint-Barthélémy à la France le 10 août 1877.

Ce système n'a au contraire jamais prévalu chez les

puissances anglo-saxonnes ou germaniques : les Etats-Unis ont annexé le Texas, la Californie et plus récemment Cuba et les Philippines, les Allemands l'Alsace-Lorraine, sans plébiscite; nous avons vu que la Prusse même, malgré la clause formelle de l'article V du traité de Prague de 1866, n'a jamais voulu consulter les habitants du Schleswig. Examinons donc les arguments qu'on invoque contre la théorie plébiscitaire.

Le premier argument que donnent les adversaires de la théorie plébiscitaire peut s'énoncer ainsi. La théorie du plébiscite, n'est pas spontanée, elle est neuve d'origine récente, elle n'est pas démocratique puisque des pays de liberté tels que les Etats-Unis ne l'admettent pas, enfin elle est suspecte dans son introduction dans l'histoire en 1860, il y a eu là un simple procédé d'expédient.

Nous avons répondu par avance à cette objection en énumérant les nombreux cas de plébiscite dans notre chapitre du Moyen-Age. Cet hommage rendu au grand principe du droit des peuples, n'est donc pas isolé dans l'histoire de ces temps là. Nous ne saurions que répéter que c'est une règle généralement admise et fondée sur les principes du droit ancien, qu'aucune annexion au XII^e et XIII^e siècles ne peut être prononcée sans l'assentiment du peuple et des notables.

Dès le XVI^e siècle on avait établi l'inaliénabilité du Domaine en se fondant sur cette idée que le roi n'était pas propriétaire des biens et droits qui y étaient com-

pris, qu'il n'en était que l'usufruitier ou l'usager, ou l'administrateur avec des pouvoirs très larges. On disait que le véritable propriétaire du domaine c'était la nation. « L'avis commun, dit Bodin était que le roi n'était que simple usager du domaine, quant au fonds et propriété dudit domaine il appartient au peuple. » (1) Ces règles ne s'appliquaient proprement qu'aux aliénations que le roi aurait voulu consentir au profit de quelqu'un de ses sujets ou vassaux. Le démembrement du royaume faisant perdre au roi la souveraineté d'une province ou d'une ville pour la faire passer sous une souveraineté étrangère était également interdit par l'ancien droit, mais en vertu de principes différents qui dérivait de la conception féodale et rappellent aussi par avance certaines idées affirmées au XIX^e siècle.

C'est un principe féodal que ce n'est pas seulement le prince qui peut exiger fidélité de ses sujets, mais que les sujets ont aussi le droit d'exiger fidélité du suzerain. Cela résultait du contrat de suzeraineté. Prince et sujets sont liés et la conséquence de ce contrat est que le prince ne peut céder ses sujets sans leur consentement. L'opposition du duc de Bretagne et de la noblesse du pays, empêcha Philippe-le-Bel de céder à l'Angleterre ses droits de suzeraineté sur le duché ;

(1) Journal de Bodin aux Etats Généraux de 1576 dans le recueil intitulé : les Etats Généraux et autres assemblées nationales, 1789 tome 23 page 299.

et quand à son tour Edouard renonça en faveur de la France à ses droits sur la Guyenne, il écrivit aux vassaux de cette province : « Nous avons fait de vous et de votre duché certaines obéissances à la France..... par là nous nous sommes rendus coupables envers vous puisque nous l'avons fait sans votre consentement. »

Si le vassal ne pouvait aliéner le droit qu'il avait sur le fief, le seigneur ne pouvait pas non plus aliéner les prérogatives de sa seigneurie féodale ; c'eût été en quelque sorte aliéner les vassaux qui en dépendaient en transférant leur hommage à un autre seigneur. Lorsque le roi d'Aragon se déclara vassal du Saint-Siège, ses vassaux nièrent la validité de semblables conventions. Lorsque le roi d'Angleterre accepta la suzeraineté du Pape, ses barons déclarèrent que le roi n'avait pas le pouvoir de disposer de ses états sans le consentement de ses barons. Lorsque dans la suite, la patrimonialité prit le dessus, lorsque l'aliénation put avoir lieu des deux côtés, ce ne fut pas sans difficulté. Après 1360, divers seigneurs résistèrent à l'exécution du traité de Brétigny, en Languedoc et en Poitou, en invoquant ce principe. « Si ne fut mie sitost fait, car plusieurs seigneurs en la Languedoc ne voulurent mie de premier obéir, ni eux rendre au roi d'Angleterre, combien que le roi de France les quittât de foy et d'hommage..... et disoient les aucuns qu'il n'appartenait mie à lui à quitter et

que par droit il ne le pouvait faire (1). » De bonne heure aussi on soutint qu'une cité ne pouvait être cédée à un souverain étranger sans le consentement des habitants « *Rex Francia non potest alienare unam de civitatibus regni sui, invitis civibus, secundum Baldum, Hostiensem et Johannem Andreæ in novella, quos sequitur Jason* (2). » Les pouvoirs du roi étaient à la fois restreints par la coutume et par les serments qu'ils prêtaient à leur avènement. Le roi de France jurait « qu'il ne céderait ni n'aliénerait les droits de la couronne. »

« Les terres et seigneuries, dit Juvénal des Ursins, ne sont pas au roi mais sont à la couronne, dont il a seulement le gouvernement et l'administration, et à son sacre il jure de ne rien aliéner et si aucune chose était aliénée, qu'il la recouvrera. N'est pas le ressort et souveraineté au roi, mais à la terre et aux sujets, tellement annexé qu'il ne se peut oter. »

Lorsque l'usage s'introduisit de convoquer des assemblées représentatives des trois ordres de la nation, le principe de l'inaliénabilité du royaume s'interpréta en ce sens que le roi ne pouvait aliéner aucune partie du territoire sans le consentement des États-Généraux. Ceux de 1355 dont les décisions

(1) Froissart. Chroniques Livre 1 ch. CXLI, consulter aussi Lefebvre de la Planche, Traité du domaine tome 3 p. 393 et suivantes.

(2) Degressalius, *Regalium Francia* l. 1 p. 27.

furent promulguées par ordonnance royale, déclarèrent expressément que le consentement des Etats était nécessaire à la validité des traités de paix. C'est une application de ce principe que nous avons vue, dans l'article 20 du traité de Londres (1359), dans l'article 24 du traité de Troyes (1420), c'est en vertu de ce principe que les Etats de Cognac en 1527 proclamèrent la nullité de la clause du traité de Madrid relative à la Bourgogne. En 1506 Louis XII consulta les Etats réunis à Tours au sujet du traité de Blois, par lequel il s'était engagé à donner en dot à sa fille Claude de France, fiancée à Charles d'Autriche, ses duchés d'Italie, de Bretagne et de Blois. Les Etats firent des représentations et Louis XII déclara que le traité était nul « comme contrevenant au premier serment solennel fait par lui à Reims et qui est de faire toute chose que connaîtra être au bien, sûreté et conservation du royaume, sans consentir ni permettre la diminution d'icelui. » « Quant aux contracts, dit Loyseau (1), la royauté ou souveraineté est encore moins aliénable et moins inhérente à la personne que le simple office. Car bien que l'office soit résignable en certains cas, la souveraineté ne l'est jamais : estant très certain, quelque monarque que ce soit, ne peut, sans consentement des estats de son pays, valablement et pour toujours céder son estat à famille estran-

(1) Loyseau. Offices, Livre 2 Chapitre 2 n° 39.

gère. Car c'est une obligation réciproque, comme au sujet d'obéir à son prince, aussi au prince de maintenir son sujet : et comme le sujet ne se peut distraire de l'obligeance de son prince, aussi un prince ne peut aliéner ses sujets. » Dès le moyen âge donc le principe plébiscitaire était admis.

Les adversaires de la théorie des plébiscites ont donné d'autres arguments. Lorsqu'une province est annexée, il faut faire voter cette annexion. Mais, répondent les antiplébiscitaires, la province n'est pas dépositaire de la souveraineté, l'Etat seul est souverain. Un Etat peut se réunir à un autre Etat, non une province. Si celle-ci a le droit de statuer sur son sort, pourquoi limiter les résolutions à ce dilemne, ou l'Etat annexant, ou l'Etat ancien ? Les habitants ne pourraient-ils pas demander l'autonomie, ou l'annexion à un troisième Etat. Quand on exige, pour légitimer la cession d'une partie du territoire d'un Etat, l'assentiment des habitants, on confond la formation éventuelle d'un Etat avec l'existence et l'idée même de l'Etat. Il peut arriver sans doute qu'un Etat se forme par l'accord spontané d'un certain nombre d'individus, mais à peine cet Etat est-il formé, qu'il est quelque chose de bien différent d'une simple aggrégation numérique d'individus.

La nature organique de l'Etat a été méconnue et négligée, et la faveur qu'a rencontrée le principe que les peuples doivent librement disposer d'eux-mêmes,

en est une conséquence évidente. On parle à ce propos de peuples comme on parlait de nations, par rapport au principe des nationalités, mais ce ne sont là que des expressions bonnes à porter confusion dans le langage de la science. L'ethnographie seule connaît et étudie les peuples et les nations. Le droit international ne connaît et ne peut connaître que des Etats. Or, l'Etat par sa nature même, est évidemment autorisé à prendre toutes les décisions qu'il croira opportunes ou nécessaires pour son progrès, sa sûreté ou son existence. Ce qui est utile à l'Etat et ce dont il a besoin pour s'assurer sa propre conservation et son développement, c'est toujours à l'Etat qu'il appartient de le juger, c'est-à-dire à la collectivité représentée par ses organes légaux. S'il ne peut s'assurer autrement que par la perte de certaines parties de son territoire, la liberté et l'indépendance nécessaires à son existence, aucun scrupule, aucune considération ne peuvent l'arrêter dans ce cas, et sa constitution doit renfermer la formule juridique appropriée, qui mettra fin aussi rapidement que possible au danger qui le menace (1).

La souveraineté réside donc dans la collectivité qui forme l'Etat, et si cette dernière, par l'intermédiaire de ses représentants, suivant les règles de son droit constitutionnel, a consenti à l'abandon d'une partie

(1) Stœrk, *Option und plebiscit*, page 62.

dè son territoire, sa décision s'impose à tous ceux qui relèvent d'elle, aux habitants du territoire cédé comme aux autres. Les populations du territoire annexé peuvent avoir une existence juridique distincte au point de vue administratif, par exemple en tant qu'elles forment un département ou une commune, mais les lois faites par la collectivité générale, sont des actes de souveraineté devant lesquels elles doivent s'incliner ; elles manquent d'une souveraineté individuelle qui puisse leur permettre d'empêcher les conséquences d'une annexion qui les vise. On ne peut comprendre l'efficacité des protestations contre l'annexion que de la part d'un pays qui fait partie d'une fédération ou d'une confédération. Ce pays a son individualité souveraine comme Etat, il ne l'a abdiquée que d'une manière limitée, en s'unissant à d'autres, et on ne peut, sans violer le pacte fondamental de l'union, disposer de lui pour le placer dans une situation politique différente.

De plus, ajoutent les adversaires des plébiscites, dès qu'on accepte la nécessité du suffrage populaire dans le cas, soit d'une cession spontanée, soit de la cession d'une province à un autre état, il devient impossible de repousser la prétention qu'élèverait une partie d'un état à se séparer absolument des autres parties, à se donner à un autre état ou à se constituer en état indépendant. Si l'état n'existe qu'à raison du consentement de ses différentes parties

constitutives, ou plutôt des individus qui les composent, il n'y a pas de raison pour contraindre à l'union nationale telle fraction dont la volonté a changé, dès que ce changement de volonté peut être contesté par les suffrages des habitants.

Du reste, dit-on encore, en supposant même que les pays démembrés, consentent au démembrement, qui autorise les vivants à décider de la nationalité des générations à venir ? Celles-ci n'ont-elles pas le droit d'appartenir à la nation vers laquelle les appellent leurs intérêts comme individus, et leurs aspirations comme peuples ? En vertu de quel droit les générations présentes briseraient-elles des liens si intimes ? Qu'elles votent pour elles, mais leur vote ne peut lier les générations qui viendront après elles, et comme les générations se succèdent chaque jour, avec le système de la souveraineté populaire, il faudrait que chaque jour fut consacré au vote d'une génération nouvelle.

Nous ne saurions admettre pareille argumentation. Pour nous, la conquête doit s'effacer devant le principe supérieur qui inspire les constitutions modernes ; le lien de droit qui unit entre elles les diverses parties d'une nation, ne peut plus être comme il l'a été trop souvent, le seul effet de la force ; son origine se trouve dans la constitution librement consentie, qui détermine les droits et les devoirs des gouvernants et gouvernés.

Au point de vue du droit positif, aucun doute n'est possible sur le point de savoir s'il faut à la régularité de l'annexion, le vote des populations. Avec M. Pillet (1), nous dirons « une annexion peut être convenue à la suite d'une guerre contre la volonté des habitants du territoire cédé. La régularité de cet acte n'est donc d'après la pratique des nations, nullement liée à l'issue d'un plébiscite ».

« Que décider à ce sujet, au point de vue de la doctrine La validité d'une annexion devrait-elle être subordonnée au consentement de la population du territoire cédé ? Ce point est très vivement discuté surtout à l'occasion de l'Alsace-Lorraine. En faveur du droit du conquérant, on a invoqué la tradition, mais on n'a pas remarqué que pendant de longs siècles, la population a été réputée comme un accessoire du sol, suivant passivement ses destinées et soumise comme lui au bon plaisir du souverain. L'usage établi était alors la conséquence logique et inévitable du droit public en vigueur. On a dit aussi que les nations plus puissantes ont un droit d'expansion qui se manifeste par la conquête, et ne saurait dépendre de l'assentiment des populations du pays conquis. Cet argument peut être bon, mais tant qu'il restera des territoires à coloniser, il n'expliquera pas qu'on puisse prendre une province contre le gré de

(1) Les lois actuelles de la guerre.

ses habitants. Enfin et surtout, les partisans de la tradition se sont appuyés au point de vue théorique, sur cette idée que le traité de cession une fois signé, toute formalité nouvelle devient inutile, les habitants intéressés ayant été engagés par le consentement de l'Etat dont ils dépendent. Ce raisonnement est plus spécieux, mais non plus solide que le précédent. La province du sort de laquelle il s'agit, est obligée, il est vrai, d'obéir à son souverain, mais cette obligation n'existe pour elle que tant qu'elle demeure sujette de ce souverain. Elle ne peut aller jusqu'à la contraindre de subir l'autorité d'une souveraineté nouvelle, que cette province n'a jamais acceptée. L'Etat commande à ses sujets, dans les limites de ses attributions, mais aucun principe de droit public connu ne lui permet de disposer d'eux. »

« Nous n'hésitons pas à nous prononcer en faveur de l'opinion contraire seule légitime juridiquement. La nécessité du consentement de la population du territoire cédé, nous paraît ressortir des principes de droit public intérieur aussi bien que des considérations d'humanité qui tiennent une si grande place dans le droit de la guerre. »

Le plus important des principes qu'ait proclamés la Révolution Française, est celui de la souveraineté nationale, qui a acquis aujourd'hui, après avoir fait le tour du monde, la consistance d'un dogme de droit public. Il doit cette puissance à ce qu'il est une idée

simple, qui répond aussi aux idées de justice et d'égalité qui sont au fond de l'âme humaine. Il se ramène en effet à cette donnée : La souveraineté chez un peuple réside dans le corps entier de la nation et ne saurait résider ailleurs.

Sur quelle idée peut-on et doit-on faire reposer la souveraineté nationale. Il y en a deux qui ne sont au fond que deux aspects distincts d'une même vérité. « La première est une idée de bons sens, presque évidente, qui a longtemps suffi à l'esprit des hommes : c'est que la puissance publique et le gouvernement qui l'exerce, n'existent que dans l'intérêt de tous les membres qui composent la nation. La deuxième, est que la souveraineté nationale ne se fonde pas seulement sur la raison et le droit des individus ; elle est aussi la seule interprétation juridique exacte et adéquate d'un fait social incontestable et qui s'impose (1). »

Quelle que soit la source légale de la souveraineté chez un peuple, en quelques mains que la loi l'ait placée, elle ne subsiste et s'exerce en fait que si elle est obéie par les citoyens ou sujets. Or, cette obéissance ne peut être obtenue que par la force ou l'adhésion de l'opinion publique. La force ne saurait maintenir d'une façon durable la souveraineté légale. Placer celle-ci au contraire là où réside nécessairement la volonté de fait ou d'opinion, c'est établir

(1) Esmein. — Droit constitutionnel.

l'harmonie, c'est traduire dans le droit aussi exactement que possible, le fait inévitable.

Le principe de la souveraineté nationale étant admis, une conséquence en découle, immédiate et incontestable, celle qui se trouve exprimée dans l'article 3 de la Déclaration des Droits de 1789 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Comment donc la nation va-t-elle exercer sa souveraineté !

« La souveraineté, dit Rousseau (1), ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté générale ne se représente point. Elle est la même ou elle est autre, il n'y a pas de milieu. Les députés du peuple ne sont donc et ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a point ratifiée est nulle, ce n'est point une loi. »

C'est la théorie du gouvernement direct du peuple dans l'œuvre de la législation. Ce système n'a point prévalu. Combattu dès le XVIII^e siècle par Montesquieu, Sieyès et De Lolme, il présente les inconvénients les plus graves, dans le fond et dans la forme.

(1) Contrat social, livre 3, chapitre XV, page 237.

Il est vicieux dans le fond en ce que la très grande majorité des citoyens, très capables de choisir des représentants d'après leurs opinions connues, et d'orienter ainsi la législation et le gouvernement est incapable d'apprécier les lois ou projets de loi qui lui seraient soumis. Il lui manque pour cela, comme disait Sieyès, deux choses nécessaires : l'instruction pour comprendre ces projets, et le loisir pour les étudier. Le système est non moins vicieux dans la forme. Il écarte d'abord toute discussion sérieuse devant le corps qui doit donner à la fois sa sanction définitive. De plus ce qu'on soumet aux votes du peuple, c'est une loi toute entière, un bloc indivisible, car pratiquement on tomberait dans des complications inextricables, si on voulait faire voter séparément sur chacun des articles. Le vote dans ces conditions n'est pas libre, le votant se trouvant pris dans cette alternative, ou repousser une loi qu'il croit bonne dans son principe, à raison de telle disposition qu'il juge inadmissible, ou admettre cependant cette disposition pour ne pas repousser la loi toute entière.

Reste l'argument de droit, la loi avec la souveraineté nationale, c'est l'expression de la volonté générale, et de sa nature la volonté ne se délègue pas. Mais cette définition n'est pas rigoureusement exacte. La loi doit nécessairement procéder de la nation en ce sens que la nation peut seule faire des lois ou conférer le pouvoir de les faire, mais il n'est pas vrai

que la loi soit nécessairement et simplement l'expression directe et immédiate de la volonté générale formulée d'une façon précise par la majorité des citoyens. Elle est avant tout une règle de justice et d'intérêt public. Si elle a nécessairement à sa base l'autorité du souverain, personne n'oserait dire que le souverain pourrait de parti pris édicter des lois injustes ou nuisibles.

Le système de gouvernement qui, tout en faisant de la nation la source constante de toute autorité, pourra le mieux assurer que de semblables lois ne seront pas votées de bonne foi, mais, par erreur, ce système sera le meilleur et le plus légitime.

C'est le gouvernement représentatif qui fournit plus de chances que le gouvernement direct pour obtenir une législation juste, utile, rationnelle.

C'est sous la forme de gouvernement représentatif par l'élection de députés formant une chambre délibérante et législative, que s'est attestée et exercée la souveraineté nationale dans les temps modernes. Ce qui caractérise les représentants du peuple souverain c'est que dans la limite des attributions qui leur sont conférées, ils sont appelés à décider librement au nom du peuple qui est censé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche. La plénitude du gouvernement représentatif apparaît dans les assemblées législatives : leur rôle est uniquement de vouloir et

de décider, sauf sur les points que la constitution leur interdit.

Doit-on reconnaître à ces représentants le droit et le pouvoir de consentir à l'annexion d'une partie du territoire national à un autre pays ?

Une simple loi pourra-t-elle détacher de la communauté un nombre souvent considérable d'habitants, leur faire perdre leur nationalité nouvelle ? Nous n'hésitons pas à nous prononcer pour la négative, même en l'absence de toute clause constitutionnelle sur ce sujet.

Il peut être légitime au point de vue positif, mais il est faux au point de vue des principes, qu'un traité puisse par lui-même, par sa seule vertu, opérer une cession ou acquisition de territoire national, ou un échange qui contient à la fois l'une et l'autre. Les traités ordinaires sont purement et simplement l'exercice de la souveraineté nationale obligeant un état dont la consistance n'est pas altérée. Toute cession ou acquisition de territoire par un état est au contraire une modification de la souveraineté nationale elle-même, dont l'étendue est changée, soit quant aux territoires sur lesquels elle s'exerce, soit quant au nombre des citoyens auxquels elle commande. Il y a donc là un acte qui touche à la constitution nationale dans ce qu'elle a de plus essentiel et qui, par suite, n'est pas du domaine du pouvoir représentatif.

Nous venons de dire que bien que tenant leurs

pouvoirs de la nation elle-même, les représentants ne pouvaient disposer arbitrairement du domaine national et de ses habitants. En effet, la souveraineté elle-même n'est pas absolue, elle ne s'étend pas à tout; il n'y a pas de pouvoir supérieur à la justice et à la raison. Or, il est odieux et douloureux qu'un groupe d'habitants soit contraint d'adhérer malgré lui à une nationalité qu'il repousse.

« La nationalité est en effet, de nos jours, un lieu de sentiment autant que de droit. Elle constitue la plus haute expression de l'idée de société, elle suppose l'affection, la confiance la fidélité. Ces sentiments sont-ils de ceux que l'on commande ?

L'expérience prouve qu'ils n'en sont pas, et qu'est-ce cependant qu'une nationalité là où ils n'existent pas là où ils ne peuvent exister ? une nationalité imposée et maintenue par le seul effet de la crainte, ne peut être pour la population qui la subit qu'un joug pesant et odieux. Elle est, pour lui donner son nom ; la dernière forme de la servitude, et le peuple qui la souffre offre un spectacle contre lequel l'honnêteté publique ne peut pas ne pas protester. » (1)

« Aucune autorité sur la terre n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle de la loi qui n'étant que l'expression de la volonté du peuple, doit être circonscrite

(1) Pillet. — Les lois actuelles de la guerre.

dans les mêmes bornes que l'autorité dont elle émane. Ces bornes lui sont tracées par la justice et par les droits des individus. » (1)

En droit et en fait donc, l'assemblée des représentants a reçu un mandat législatif et rien de plus. Nous ne saurions mieux les comparer qu'aux gérants d'une société commerciale. De même que ceux-ci peuvent accomplir tous les actes que les statuts de la société leur permettent d'accomplir, de même les représentants de la nation peuvent décider librement au nom du peuple dans la limite des attributions que leur confère la constitution.

De même aussi qu'il n'appartient pas aux gérants d'une société commerciale d'exclure de la société tel ou tel membre de celle-ci, de même les représentants ne peuvent détacher de la nation telle ou telle partie de celle-ci. Dans la société commerciale ce pouvoir appartient à l'assemblée générale, dans le cas qui nous intéresse ici, il appartient au peuple lui-même.

En fait nous répondra-t-on vous aboutissez à une impossibilité d'application qui empêchera la fin des hostilités. Supposons qu'après une guerre, le vainqueur ait consenti à plébisciter l'annexion d'une partie du territoire du vaincu. Le plébiscite donne un résultat défavorable au vainqueur. Les hostilités vont sûrement recommencer et l'on n'aperçoit pas quant et

(1) Benj. Constant. — Cours de Politique constitutionnelle.

comment elles finiront, si ce n'est par l'anéantissement absolu d'un des belligérants. Sans doute, nous ne nous faisons pas illusion sur la théorie que nous soutenons ici. Nous avons la triste conviction, que bien des annexions se feront encore sans qu'on consulte les habitants des pays annexés, qu'un conquérant puissant ne lâchera pas sa proie pour des considérations d'un tel ordre, et ne consentira pas à soumettre au suffrage universel la question de savoir, s'il peut ou non conserver un territoire qu'il occupe en vertu de la force des armes. Nous n'en proclamons pas moins bien haut, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, que le prétendu droit de conquête n'en est pas un, qu'il constitue la plus immorale et la plus dangereuse des pratiques, qu'il y a eu assez de Césars et d'Alexandres dans le passé, et que l'avenir n'appartient plus aux conquérants, mais aux législateurs. Comment atteindre ce but si une bonne foi la nation victorieuse ne donne pas l'exemple. Il faut bien que quelqu'un commence, autrement la conquête engendrant chez le vaincu le besoin de la revanche, l'humanité tournera toujours dans cet horrible cercle sans issue où les guerres succèdent aux guerres, et les conquêtes aux conquêtes.

Une indemnité de guerre garantie par une occupation militaire, certaines concessions sur le terrain économique, ne pourraient-elles suffire au vainqueur?

L'Allemagne, en 1871, malgré une indemnité de cinq milliards, nous a imposé la cession de l'Alsace-Lorraine. La pratique des indemnités de guerre n'a en elle rien d'illégitime. Cependant, grossies à l'excès, elles offrent une tentation irrésistible à la cupidité du vainqueur et peuvent ruiner définitivement l'état vaincu en imposant à ses sujets des charges trop lourdes pour leurs forces. Elles menacent l'indépendance de l'état, car, comment se défendra-t-il si la majeure partie de ses ressources est absorbée par le service des intérêts de la dette ? De plus, les indemnités de guerre compromettent la sécurité antérieure en grossissant outre mesure le nombre des créanciers de l'état et en constituant ainsi une sorte de féodalité financière dont les droits rendent plus lourde la condition des déshérités de la fortune.

Peut-on espérer, pour l'avenir, qu'une autorité supérieure, arbitre ou congrès, pourra imposer au vainqueur la solution qui seule nous semble légitime ? Les résultats de la conférence de La Haye ne sont pas convaincants à cet égard.

Il semble, du reste, que la théorie du plébiscite subit de nos jours, un mouvement de recul. Les auteurs les plus récents lui sont tous opposés : « si peu de chances qu'il y ait de la voir jamais admise, il est impossible de se dissimuler que la guerre ne cessera d'être un pur instrument d'enrichissement et de con-

quête, que lorsque son principe aura été accepté ;
c'est alors seulement que la guerre sera véritable-
ment la sanction du droit violé ».

Paris, le 22 juillet 1901.

Vu : le Président de la Thèse,
PILLET.

Vu : Le doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,
le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

- AULARD. — La Révolution Française.
BONNASSIEU. — De la réunion de Lyon à la France.
BIANCHI. — La politique du Comte de Cavour.
BLAVIGNAC. — Etudes sur Genève.
L. BLANC. — Histoire de la Révolution.
CHUQUET. — Jemmapes.
COSNEAU. — Les grands traités de la guerre de cent ans.
CABOUAT. — Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences.
CALVO. — Le droit international théorique et pratique.
DARESTE. — Histoire de France.
DELORD. — Histoire du second Empire.
DEBIDOUR. — Histoire diplomatique de l'Europe.
DESPAGNET. — Droit international public.
ESMEIN. — Histoire du droit.
ESMEIN. — Droit constitutionnel.
FREUDENTHAL. — Die Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen.
GARRIGUE. — Histoire de la démocratie et de la bourgeoisie en France.
GAILLARD. — Histoire de François 1^{er}.
GIACOMETTI. — L'unité italienne.

- HERVIEU. — Recherches sur les premiers Etats Généraux.
- HENNEGUY. — Histoire de l'Italie.
- DE LAGORCE. — Histoire du second Empire.
- LAVRENCE. — Commentaires sur le Droit international.
- MENESTRIER. — Histoire municipale de Lyon.
- MICHELET. — Histoire de France.
- MASSE. — Histoire de l'annexion de la Savoie.
- DE MAZADE. — L'Italie et les Italiens.
- DE MAZADE. — Le Comte de Cavour.
- NYS. — Les origines du Droit international.
- E. OLLIVIER. — L'Empire libéral.
- G. PICOT. — Histoire des Etats Généraux.
- DE PERRENS. — Etudes sur la démocratie en France aux XIV^e et XV^e siècles.
- PASTOR. — Histoire des Papes.
- PILLET. — Les lois actuelles de la guerre.
- PRAROND. — Abbeville au temps de Charles VII.
- PETIT-DUTAILLIS et COLLIER. — La diplomatie Française et le traité de Brétigny.
- RIVIER. — Principe du droit des gens.
- ROGET. — Histoire du peuple de Genève.
- DE LA RIVE. — Le Comte de Cavour.
- Revue de Droit international. tomes 2, 3 et 10.
- Revue générale de Droit public, tome 3.
- ROUARD DE CARD. — Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.
- LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire générale,
- SOREL. — L'Europe et la Révolution.
- SAINT-GENIS. — Histoire de la Savoie.
- SELOSSE. — Annexion et démembrement.
- F. STÖRK. — Option und plebiscit.

- E. SIMON. — L'Empereur Guillaume.
E. SIMON. — Histoire du prince de Bismark.
E. SORIN. — La Prusse et la campagne de Sadova.
TAINE. — Les origines de la France contemporaine.
VIOULET. — Histoire des institutions politiques et
administratives de la France.
VALBONNAIS. — Histoire du Dauphiné.
VÉRON. — Histoire de la Prusse.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	Page	1
CHAPITRE I. — Le plébiscite dans l'ancien droit . . .	—	7
— II. — Les plébiscites de la Révolution . . .	—	29
— III. — Les plébiscites Italiens.	—	69
— IV. — Le plébiscite de la Savoie et de Nice . . .	—	117
— V. — L'article 5 du traité de Prague, 23 août 1866	—	135
— VI. — Le plébiscite de l'Ile S ^t -Barthélemy. . .	—	151
— VII. — La théorie du plébiscite	—	155
Bibliographie	—	177
